

321909



CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

Escuela de Derecho

10

INCORPORADA A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ANALISIS EN TORNO A LAS RESOLUCIONES
QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

FRANCISCO LOPEZ VELAZQUEZ



277246

México, D. F.

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



**“UN JUEZ ADMINISTRATIVO QUE NI SIQUIERA
PUEDE CONSTREÑIR A LA ADMINISTRACION A
EJECUTAR SU SENTENCIA NO ES UN JUEZ”**

M. HAURIU

Dedicatoria:

De forma muy atenta quiero agradecer a mis padres a mi hermana por el apoyo que me prestaron en todo momento para permitirme continuar con la realización de mi tesis. La palabra "apoyo" en este caso quiere decir muchas cosas, como lo son: paciencia, esfuerzo, fe etc. Por lo cual creo que me hubiera sido muy difícil continuar sin su respaldo. Gracias.

Agradecimiento:

En este pequeño espacio quiero agradecer la colaboración del Licenciado en Derecho Ricardo Carbonell Paredes, en la elaboración de la presente tesis, debido a que sus atinados consejos y asesoría nos sirvieron para llevar a mejor término este trabajo. Sobre todo quiero agradecerle su disposición para entrar en conversación y entablar un dialogo, el cual hizo más sencilla la comunicación en el curso de las asesorías.

“INTRODUCCIÓN”

El presente trabajo recepcional constituye un análisis en torno a la ejecutabilidad de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez, que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación resulta controvertido sobre el particular.

La idea de elaborar nuestra tesis sobre las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, nació al advertir que la ley requiere reformas sobre el particular, así mismo por la inquietud en el conocimiento del derecho fiscal.

Para elaborar nuestro trabajo, partimos de un marco conceptual que estimamos es aplicable al tópico, posteriormente, dedicamos un capítulo de tipo histórico, luego analizamos al Código Fiscal de la Federación en sus preceptos aplicables, así como a la legislación que tiene injerencia en la ejecución de los fallos emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación, para finalizar con el planteamiento y soluciones al problema.

De lo anterior podemos señalar que nuestro estudio parte de una generalidad para llegar a la particularidad de los preceptos relacionados con la materia fiscal.

Con esta tesis, pretendemos identificar deficiencias en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y nos proponemos plantear una solución objetiva y clara.

Debe resaltarse la importancia de las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en el sentido, que dan fin a un conflicto entre gobernados y actos de autoridad del Estado, y si se obtiene una justicia administrativa más eficaz, desahogaría el trabajo de tribunales federales y habría una justicia más pronta y expedita.

“INDICE”

“CAPITULO I”

Marco teórico.

Resoluciones.

- a) Resoluciones judiciales. 1
- b) Resoluciones administrativas. 4

Sentencias. 6

Fallos. 11

Laudos.

- a) Laudo Arbitral. 12
- a) Laudo Laboral. 14

Jurisprudencia. 16

Ejecutoria. 18

Plena jurisdicción.

- a) Jurisdicción. 19

Jurisdicción contenciosa. 21

Plena jurisdicción. 23

Ejecución. 24

I. Conceptos del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

Validez. 31

Nulidad. 32

Facultades Discrecionales. 33

Término. 34

Forma. 34

Procedimiento. 35

Suspensión del Proceso. 36

II. Sentencia de nulidad lisa y llana, sentencia de nulidad para efectos. 37

- a) Nulidad para efectos. 39

III. Facultades del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de ejecución de sentencias. 41

“Capítulo II.”

Antecedentes Históricos de las Sentencias en Materia Fiscal.

I. Antecedentes en la Colonia. 46

II.	Antecedentes en la Independencia y la Reforma.	55
III.	Antecedentes en la Reforma.	59
IV.	Antecedentes en el Porfiriato.	66
V.	Antecedentes en la Constitución de 1917.	66
	a) Ejecución.	
VI.	Antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación.	76
VII.	Antecedentes Jurídicos de la Sentencia en el Tribunal Fiscal de la Federación.	83

“Capítulo III.”

Estudio del Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

I.	Interpretación de Leyes.	90
II.	Métodos de Interpretación.	96
	a) Método exégetico.	96
	b) Escuela del Derecho Libre.	104
	c) Método Sistemático Jurídico.	107
III.	Interpretación en las leyes fiscales.	121
	a) Reglas de interpretación.	124
III.	Análisis técnico jurídico del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.	128

Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

	Resolución sobre el fondo del asunto.	159
	a) Nulidad lisa y llana.	161
	b) Nulidad para efectos.	164

	Sentencia de la Sexta Sala Regional Metropolitana.	172
--	--	-----

“Capítulo IV.”

I.	Análisis de la legislación aplicable en materia de ejecución.	191
	a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	192
	b) Código Fiscal de la Federación.	193
	c) Código Federal de Procedimientos Civiles.	199
	d) Ley de Amparo.	204
	e) Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.	212

II.	Aplicación de Jurisprudencia.	230
	a) Jurisprudencia en el Tribunal Fiscal de la Federación.	240
III.	Conclusiones.	254
IV.	Bibliografía.	258

“CAPÍTULO I”

“MARCO TEÓRICO”

En el presente capítulo haremos referencia a los principales conceptos para comprender el tema planteado en la investigación, con el fin de obtener una idea amplia y clara de los diferentes vocablos jurídicos como lo son las sentencias, las resoluciones, los fallos, etc. Tales palabras, en sus diferentes acepciones son necesarias para el entendimiento de nuestro trabajo en la inteligencia de que estas serán utilizadas a lo largo del mismo en sus fases teóricas y prácticas. Cabe señalar, que algunas palabras pueden cambiar de significado con respecto al lenguaje comúnmente hablado debido a que pertenecen a una rama del conocimiento humano, el Derecho.

Por consiguiente, en el desarrollo de la presente investigación, podremos observar los diferentes alcances e implicaciones que tienen los términos jurídicos en la legislación mexicana, tienen peso específico en la materia fiscal y en las diferentes ramas del quehacer jurídico.

“RESOLUCIONES”

En el concepto de resolución nos referiremos a las diferentes declaraciones que emiten los órganos encargados de impartir justicia, consideramos que son el punto de partida para esta investigación.

Con el ánimo de ser precisos a continuación analizaremos diversas clases de resoluciones que nos servirán de apoyo para comprender el concepto, en comento.

a) RESOLUCIONES JUDICIALES.

La acepción de diccionario, de manera muy general y como punto de partida, anota que las resoluciones son: “los pronunciamientos de los jueces y tribunales a través de los

cuales acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto.”¹ La anterior definición trata de una forma simple, pero completa el concepto aludido, no obstante, le faltan elementos más especializados, como posteriormente lo observaremos en las siguientes citas.

En nuestra legislación en el Código de Procedimientos Civiles en su artículo 79 se clasifican a las resoluciones judiciales como:

- a) “Decretos: entendidos como determinaciones de trámite.”
- b) “Autos provisionales: mismas determinaciones que se ejecutan de manera parcial.”
- c) “Autos definitivos: los cuales impiden o detienen la prosecución del juicio.”
- d) “Autos preparatorios: son aquellos que preparan el conocimiento del litigio admitiendo, requiriendo o desechando pruebas.”
- e) “Sentencias interlocutorias: cuando resuelven durante el procedimiento o una vez dictada la sentencia.”
- f) “Sentencias definitivas: aquellas que resuelven sobre el fondo del asunto analizando el conflicto de intereses.”

Estimamos que la clasificación propuesta explica a las resoluciones de una forma muy específica, tornándose demasiado técnica, sin embargo señala las diferentes formas que puede tomar una resolución.

El Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 94, divide a las resoluciones en:

¹Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM “Diccionario Jurídico Mexicano.” 5ª. Edición. México 1992. p. 2822.

A) "Resoluciones judiciales en sentencias: en cuyo caso versarán sobre la parte medular del asunto concluyendo con el mismo."

B) "Autos: cualquier determinación que resuelva cualquier otra instancia dentro del conflicto."

En contraposición la segunda clasificación es muy general, consideramos que ambas clasificaciones cumplen con su función, pero estimamos que el equilibrio entre ambas tendría mejores resultados.

Ahora bien, otras de las ramas del derecho procesal, disponen tres tipos de resoluciones, a saber las siguientes:

1. Decretos : cuando deciden sobre cuestiones de trámite.
2. Autos: deciden cualquier punto dentro del proceso.
3. Sentencias: en el caso de que decidan el fondo del negocio.

Aquí se divide al concepto en tres partes que abarcan las clasificaciones antes descritas, en nuestra opinión esta clasificación es la mejor descripción de todas, sin demeritar el significado del concepto en estudio.

Mencionados, los distintos significados nos permitiremos opinar, que las resoluciones: son aquellas determinaciones emitidas por los órganos jurisdiccionales, que resuelven cuestiones de trámite en el orden procesal o bien que atacan el fondo del asunto con lo que el mismo queda totalmente concluido. Una vez que hemos descrito las diferentes acepciones que puede tomar el concepto objeto de análisis no podemos perder de vista a las sentencias siendo estas las resoluciones de mayor importancia por lo que señalaremos que las mismas se han dividido para su estudio en sentencias interlocutorias y definitivas, las cuales detallaremos más adelante.

Con respecto a la materia fiscal, el código tributario federal en su artículo quinto menciona que las normas pueden establecer, contribuciones a las particulares y en caso de omisión puede señalar sanciones, las cuales deben de entenderse tal y como se señala en la ley. Para efectos de este apartado en nuestro estudio, las resoluciones que emita cualquier autoridad en materia fiscal federal o administrativa debe atender a lo estipulado en el artículo en comento, en el sentido de plasmar con la mayor precisión posible lo requerido, con el objeto de evitar la deficiente interpretación de la ley y su violación.

b) RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

Las resoluciones administrativas a diferencia de las resoluciones judiciales emanan de una autoridad con características distintas, reflejándose en sus efectos jurídicos, a continuación haremos un breve análisis sobre este y otros aspectos.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano,² “las resoluciones administrativas son el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa.”

En nuestra opinión, efectivamente se trata de resolver situaciones concretas, sin embargo no todo acto de autoridad (admtva) persigue este fin, así cabe hacer la distinción entre un acto administrativo y una verdadera resolución administrativa. En la actividad administrativa, la autoridad puede emitir diversos documentos en los cuales inquiera, consulte, constate etc., tanto internamente como fuera del aparato administrativo, en este caso estamos en presencia de un acto administrativo. Pero en

² Idem 1. p.p. 2820-2821.

ninguna de estas actuaciones toma la decisión sobre una situación jurídica determinada, cuando resuelve dicha situación, estamos en presencia de una resolución administrativa.

De acuerdo con nuestra fuente de consulta tenemos como elementos fundamentales para distinguir a las resoluciones:

- A) “Presunción de legalidad: se dice que toda resolución administrativa tiene per se legalidad, esto quiere decir que es legal hasta en tanto se demuestre lo contrario.”

En materia fiscal el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación establece esta presunción de legalidad para las resoluciones fiscales pero no exime a las mismas de contener los requisitos mínimos de legalidad, como lo son la debida fundamentación y motivación que ordena el artículo 16 Constitucional.

- B) En este orden de ideas encontramos que la fundamentación y motivación son los requisitos más importantes para que un acto administrativo sea considerado como una verdadera resolución administrativa. Para cumplir con este criterio la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala en su jurisprudencia:

“Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.”³ A este respecto es de subrayarse que los requisitos de legalidad exigidos por nuestra

³ Apéndice 1917-1925, SJF, tercera parte, II, segunda sala, tesis 402, p.p. 564-565.

Carta Magna son aplicables a cualquier resolución, por lo que su observancia es de suma importancia para no transgredir las garantías individuales de los gobernados.

Por último podemos decir que las resoluciones administrativas son todos aquellos actos jurídicos emitidos por autoridad administrativa y que tienen por objeto resolver una situación jurídica determinada.

“SENTENCIAS”

Son las determinaciones jurídicas de mayor relevancia tanto en el orden jurídico como en el presente trabajo, debido a que constituyen el medio legal para dar fin a los conflictos de las diversas materias sometidas a un proceso dentro del órgano determinado por el estado para dirimirlos.

“SENTENCIA”

La fuente consultada nos dice que: “(Del latín, *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión.) Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver, el fondo del litigio conflictivo o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”⁴

Aunque esta definición no repara en la forma, atiende el fondo y señala que la solución de lo contenido es la esencia de toda sentencia, por lo que a nuestro parecer esta definición subraya el elemento principal de las sentencias.

⁴ Idem. 2 p.p. 2891-2893.

En la regulación establecida en los artículos 79 fracción V, del Código de Procedimientos Civiles y el artículo 1323 del Código de Comercio las sentencias pueden ser: "Interlocutorias: resoluciones judiciales que ponen fin a una cuestión incidental o que deciden sobre un presupuesto de la validez del proceso que impide la continuación del mismo, en materia de amparo se ha aplicado este término a la resolución que se pronuncia en el incidente de suspensión."

Los anteriores ordenamientos distinguen tan sólo cierto tipo de determinaciones, a nuestro parecer aportan la definición de un auto, acuerdo etc, ya que no toman en cuenta la solución del conflicto nota distintiva de toda sentencia, tan solo señalan la forma que puede tomar un proveído.

Las acepciones de nuestro diccionario, se acompañan de diferentes clasificaciones como las siguientes:

En cuanto a sus efectos podemos determinar a las sentencias como:

- 1.- "Puramente declarativas: clarifican el derecho o el conflicto de intereses."
- 2.- "De condena: señalan la conducta que debe observar el o los afectados por la misma" (aplicándose en él proceso penal).
- 3.- "Constitutivas: como su nombre lo dice crean nuevas situaciones jurídicas, respecto del estado anterior, como lo es el caso de las cuestiones familiares, sucesorias, civiles etc."

Con respecto a la autoridad de los fallos se consideran como:

1. – “Sentencia definitiva: está resolución decide el fondo de la controversia, pudiendo las partes en conflicto recurrir lo dictado en ella por los medios de defensa establecidos en la ley de la materia respectiva.”

2. – “Sentencia firme: a contrario de la definitiva, en esta no es posible interponer recurso alguno en su contra, adquiriendo la calidad de cosa juzgada.”

Con relación a las anteriores distinciones creemos que podemos integrar la distinción referente a los efectos de las sentencias con la clasificación de las sentencias definitivas, en razón de que de una u otra forma se aplican al fondo del litigio. En cambio debemos de separar y encuadrar en otra clasificación a la sentencia firme ya que atiende al estado procesal de los litigios, debiendo su existencia al agotamiento de todos los medios de impugnación que se pueden hacer valer frente a las sentencias.

Las disposiciones procesales, en atención al valor jurídico de la sentencia como un documento judicial, reglamentan que la misma debe cumplir con requisitos de forma y de fondo. En cuanto a la forma, la mayor parte de los ordenamientos procesales no sujetan a formalidad alguna, en cambio subdividen a la resolución en resultandos, considerandos y puntos resolutivos, entendiendo a los primeros como un resumen de lo acontecido durante el proceso, acto seguido se expresan las consideraciones y fundamentos que tomo en cuenta la autoridad para resolver en consecuencia, por último de forma precisa se decide la controversia a favor de una u otra parte. A este respecto la Segunda Sala Regional Metropolitana, en el acuerdo 10/G/85⁵ fija diversas normas para la elaboración de sentencias las cuales son coincidentes con lo antes señalado, es decir

⁵ Carrasco Hiriarte Hugo. “Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal,” Editorial Themis. Mex. 1998. p. 222.

divide a la sentencia en general en resultando, considerando y puntos resolutive, pero precisa la ubicación de diversos elementos como los nombres de las partes etc. Designa la forma en que ha de desarrollarse cada una de las partes de la sentencia para que las resoluciones que emita el Tribunal Fiscal de la Federación sean uniformes, acerca de estas precisiones abordaremos su contenido en el tercer capítulo de nuestro estudio.

Al atender a la forma los requisitos no se encuentran tan especificados en la legislación, por lo que corresponde esta tarea, a la doctrina; los enunciamos como: congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

“La congruencia es la concordancia entre lo demandado por las partes y lo resuelto en la sentencia, sin perjuicio de que los propios órganos de aplicación del derecho, puedan precisar, aclarar diversos puntos, como el subsanar los defectos de lo peticionado, con esto se ejerce la figura jurídica denominada suplencia de la queja.”

En este sentido La Suprema Corte de Justicia de la Nación distingue entre los tipos de congruencia: “externa e interna, la primera es la semejanza entre lo pedido y lo otorgado, por la segunda entendemos la coherencia entre los resolutive del juzgador y sus fundamentos para ello.”⁶

Motivación y fundamentación son exigencias plasmadas en nuestra carta magna por los artículos 14 y 16 constitucionales para todo acto de autoridad.

En función de la motivación el juzgador debe analizar todo lo argumentado por las partes de acuerdo con elementos de prueba aportados por las mismas. La

⁶ Tesis relacionada, p. 1034, tercera sala, del *ápendice al Semanario Judicial de la Federación* publicado en 1975.

fundamentación es la invocación que realiza el juez de los preceptos jurídicos, los que toma como base para resolver el conflicto.

Para finalizar, “la exhaustividad es el análisis obligatorio, pormenorizado de todas y cada una de las pretensiones de las partes, es decir todos los aspectos planteados en la controversia.”

Diversas disposiciones legales como el Código de Procedimientos Civiles, la Ley Federal del Trabajo etc, engloban estos requerimientos de las sentencias al enunciar que deben de ser: “claras, precisas, y congruentes, que deben fundarse en derecho y además, resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso”.⁷

Entratándose de los requisitos esenciales y formales, sostenemos que las exigencias legales son inapelables, por estar reglamentadas en nuestra constitución, el juzgador debe observarlas para no incurrir en violaciones legales. Los requisitos de forma complementan a la sentencia, pero en ocasiones el juzgador sobrepasa la forma transcribiendo cada uno de los agravios, en nuestro criterio bastaría con hacer referencia de estos, debido a que constan en el expediente.

Concluyendo podríamos definir a las sentencias como las resoluciones que deciden alguna cuestión sometida por las partes dentro del procedimiento, o bien aquella solución definitiva emitida por el órgano jurisdiccional, recaída al conflicto materia de la controversia.

⁷ Artículos 81 del CPC; 1325 y 1327 del Co, 842 de la LFT; 77 y 78 L.A. y 237 del CFF.

“FALLOS”

El fallo forma parte de la sentencia, así suele incluirse en sus definiciones, a continuación podremos observar que se le considera parte muy especial de la resolución, nutriendo un concepto de mayores alcances.

Las acepciones de Diccionario que a continuación describimos son bastante limitadas, sin embargo aportan un significado preciso de la acepción en comento.

Fallar.- Sentenciar algún juicio. Está definición es ambigua, poco explicativa, encerrándose en el concepto de sentencia sin definir realmente al fallo.

Fallo.- sentencia definitiva. (Aquella resolución que no admite medio de impugnación en su contra, o bien una vez recurrida se ha sostenido la validez y lo resuelto en ella.)

Aquí se define en base a otro concepto haciéndolos equivalentes sin precisar a ninguno de los dos.

También se conceptúa: “como la parte dispositiva de una resolución judicial (especialmente sentencia).”⁸ En esta definición encontramos la explicación del fallo como la parte técnica de cualquier resolución, por lo que nos parece la más aplicable de todas las alusiones antes citadas.

Podemos observar que el concepto en cita se encuentra por demás relacionado con la sentencia ya que se puede considerar como está o como la parte más fina, decisiva, técnica dentro de la resolución. En un sentido amplio podemos afirmar que el fallo es parte integrante de la sentencia como un ente resolutivo en sí mismo con una vida

⁸ Rafael de Pina. “Diccionario de Derecho.” Mex. 1965. p. 326.

propia derivado de un concepto de mayores alcances. En este orden de ideas nos atrevemos definir a los fallos como los puntos decisorios de una resolución o sentencia.

“L A U D O S”

Esta resolución contiene todos los elementos de validez y existencia que requiere una resolución judicial o sentencia, resolviendo los conflictos derivados de la aplicación de las leyes laborales, en consecuencia se le considera como verdaderas sentencias solamente cambiando de nombre atendiendo al carácter conciliatorio o resolutorio.

a) LAUDO ARBITRAL

En las resoluciones encontramos al laudo arbitral, el cual decide el conflicto teniendo como característica fundamental la negociación y buen arreglo entre las partes sin entrar de lleno al procedimiento, cumpliendo así con el fin último del derecho.

A través del análisis etimológico el Diccionario Jurídico señala:

“Del latín laudare, de laus-laudis. Decisión dictada por el árbitro para resolver un conflicto que haya sido sometido a su análisis y estudio por los contendientes en un juicio, sobre cuestiones que no afecten el orden público, inspirada en el principio de equidad.”⁹ Efectivamente estos laudos los dicta un arbitro, que conoce del asunto por voluntad de los particulares, pensando en equilibrar la balanza entre las partes, en un sentido amplio podemos decir que esta definición toca todos y cada uno de los puntos necesarios de este concepto.

⁹ Idem. 3. México 1991. P.p. 1926-1928.

Porras y López lo define como: “el acto jurisdiccional por virtud del cual el juez aplica normas al caso concreto a fin de resolver sobre la incertidumbre del derecho: el acto jurídico dictado por el órgano idóneo que es el jurisdiccional y cuyo titular es el juez”. En nuestra opinión tenemos diferencias con esta definición, porque el acto es emitido por una autoridad dotada de jurisdicción, no por un juez lo cual no le quita valor alguno, pero no deja ver la mediación existente en este tipo de resoluciones aunque bien señala que resuelve una situación incierta en el derecho.

El laudo arbitral en sí se limita a recomendar soluciones a los conflictos como un medio conciliatorio o de acuerdo entre las partes abreviando un proceso sin que se adentre en el fondo del litigio, es decir el mismo se emite por un árbitro previo consentimiento de las partes del sometimiento a su arbitreo, en cuyo caso no se sujeta a un procedimiento sumamente estricto como tampoco a las pruebas aportadas por las partes, simple y sencillamente es la solución realizada por un tercero ajeno con ánimo de mediar, llegar a un acuerdo fuera de la esfera y formalismos judiciales, en este punto existe discrepancia entre los autores en señalar el grado de apego a las normas jurídicas por los árbitros, algunos piensan que es necesario apegarse a la norma en virtud del carácter obligatoria de la misma, otros adoptan un criterio más elástico fundándose en el hecho de que el árbitro goza de plena autoridad al ser depositada la confianza de las partes en su juicio teniendo un margen amplio para considerar los hechos del conflicto sin tener por que observar en estricto a la ley.

El fallo del laudo es obligatorio para los sujetos a éste, la Ley Federal del Trabajo otorga la misma observancia del laudo arbitral como al laudo laboral con lo que al

incumplimiento se pueden ejercitar diversas acciones con el cometido de realizar lo pactado.

De acuerdo con el diccionario consultado podemos considerar como las principales características del laudo arbitral:

- a) “Debe indicar el lugar y fecha en que se dicta, así como los términos del acuerdo.”
- b) “Clarificarse cada uno de los puntos relativos a las cláusulas del convenio.”
- c) “Las consideraciones de hecho y de derecho en las que se soporta lo decidido, los que pueden examinarse por separado cuando se considere necesario el examen de las normas aplicables al caso.”
- d) “Contener los razonamientos de equidad estimados como procedentes.”
- e) “Elaborar conclusiones de manera clara y precisa en el entendido del mejor acatamiento por los interesados.”
- f) “Ratificado (firmado) por cada uno de los participantes. (árbitros y partes)”
- g) “Puede recurrirse en apelación.”

Las particularidades del laudo se asemejan bastante a las de una sentencia, consideramos que son necesarias para que ostente un mayor grado de validez.

b) LAUDO LABORAL

Otra de las resoluciones en materia de conflictos obrero-patronales son los denominados laudos laborales, que a diferencia de los arbitrales deciden el fondo del asunto, previo agotamiento del procedimiento, convirtiéndose en verdaderas sentencias en materia laboral.

El acervo consultado proporciona dos referencias, ambas resultan de gran utilidad para nuestro trabajo así tenemos:

“Laudo laboral es aquella resolución emitida por las juntas de conciliación y arbitraje en los que se resuelve el fondo de un conflicto de intereses en materia laboral, después de haberse sometido a la jurisdicción de las autoridades laborales.”

“Resolución de equidad que pronuncian los representantes de las juntas de conciliación y arbitraje cuando deciden sobre el fondo de un conflicto de trabajo, la cual se ajusta en su forma a las disposiciones judiciales aplicables.¹⁰” Estamos de acuerdo ya que ambas definiciones con diferentes palabras señalan al laudo laboral como el medio de solución de conflictos de las relaciones laborales aportando sus elementos característicos como la jurisdicción, el arbitreo etc, abarcando plenamente su significado.

Analizando los artículos referentes a los laudos laborales en la Ley Federal del Trabajo encontramos que: “Los laudos que pronuncian las juntas son a verdad sabida y buena fe guardada lo cual nos indica que las personas encargadas de su elaboración pueden realizarlo sin necesidad de restringirse en reglas valorizaciones de pruebas etc., utilizando su criterio, leal saber y entender pueden resolver el conflicto planteado por las partes, pero deben expresar fundando sus argumentos y motivándolos en congruencia con las disposiciones legales aplicables, además de aparejar las pretensiones hechas ya sea en la demanda, contestación o en cualquier promoción acontecida durante el proceso. (Art. 841 y 842 de la LFT.)”

Los requisitos de fondo y forma se asemejan en gran medida a los reglados para el caso de las sentencias. En suma podemos afirmar que los laudos son medios de solución de controversias en los que participa un tercero mediador, por otra parte cuando está

¹⁰ Ibidem.

mediación no es suficiente se recurre a la jurisdicción de las juntas, siguiendo todas las etapas procesales hasta la dictaminación del laudo definitivo que obliga a las partes como una sentencia definitiva dictada ante otro tribunal, en este sentido la división teórica entre laudos arbitrales y laborales atiende solamente a sus características decisorias, encontrando que los mismos con respecto a las sentencias sólo cambian en cuanto al nombre y la materia que regulan.

“JURISPRUDENCIA”

Comenzaremos por el significado y las diferentes definiciones que consultamos en algunos autores, para poder desarrollar su creación y por último mencionaremos a la jurisprudencia dentro del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia. El maestro Eduardo García Máynez nos dice: “La palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.” En nuestra legislación se aplica la segunda acepción ya que son los tribunales los que con sus decisiones generan la jurisprudencia, así conforme al artículo 92 de la Ley de Amparo tenemos: “Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia en Pleno constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por catorce ministros.” La sucesión igual de fallos de la Suprema Corte de Justicia, crea jurisprudencia, previo acuerdo de catorce de sus ministros integrantes, de este artículo desprendemos que el máximo tribunal del país está facultado para hacer jurisprudencia y señala el procedimiento para el efecto.

La propia Suprema Corte en una de sus obras¹¹ define a la jurisprudencia como: “el conjunto de reglas o normas que la autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación de determinadas prevenciones del derecho positivo, que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a éstas, y que al ser reiteradas cierto número de veces en sentido uniforme, no contrariado, son obligatorias para quien debe decidir casos concretos regidos por aquellas prevenciones.” Esta acepción nos muestra que la jurisprudencia proviene de anteriores interpretaciones de la ley, es decir las partes hacen su propia interpretación, acto seguido los propios tribunales realizan su estudio, en algunos casos hacen prevalecer la interpretación de alguna de las partes o bien formulan su propio criterio, el cual resulta en el fallo final del litigio, en tanto a la repetición del fallo la definición alude al proceso de creación de jurisprudencia.

En los artículos 192, 193 y 195 de la Ley de Amparo se enuncia la forma en que se puede crear la misma la obligatoriedad de la misma, así como el procedimiento para su publicación; en los artículos correspondientes al capítulo de jurisprudencia también se describen los casos en que la jurisprudencia puede dejar de ser válida y los pasos a seguir para este supuesto. En lo que respecta a la jurisprudencia dentro del Tribunal Fiscal de la Federación los artículos 259, 260, 261, 262 y 263 señalan igualmente su proceso de creación de jurisprudencia, con la salvedad de que esta solo es obligatoria para el propio tribunal, está se dicta en base a los precedentes que crean los fallos de las Salas que componen a este órgano de justicia. El procedimiento o los pasos a que hacemos referencia los estudiaremos

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Manual de Juicio de Amparo”. p. 169.

con mayor amplitud en el capítulo tercero de nuestro estudio en el contexto del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

“EJECUTORIA”

Ahora analizaremos la particularidad que adquieren ciertas resoluciones, en razón de las promociones realizadas en un litigio, esté concepto es importante en virtud de estar totalmente relacionado con el tema central de está investigación.

La bibliografía consultada nos aporta una definición dotada de los elementos jurídicos que describen a la ejecutoria. **EJECUTORIA.**- “(del latín *exsecutorius*, derivado del verbo *exsequor*, que significa “cumplir, ejecutar”.) Es la calidad que se atribuye a las sentencias que, por no ser susceptibles de ulteriores impugnaciones o discusiones han adquirido la autoridad de la cosa juzgada. En este sentido, sentencia ejecutoria es exactamente lo mismo que sentencia firme; ambos adjetivos significan la atribución de la autoridad de la cosa juzgada.¹²” En está ocasión el concepto nos refiere las características de la ejecutoria, agregando el sinónimo de sentencia firme o cosa juzgada con lo que no deja lugar a duda ni confusiones.

No debemos de confundir el concepto ejecutoria con el de ejecutorio pues este último se refiera a los documentos que llevan acompañada ejecución procesal, en el mismo acto se procede a su cobro y es en un momento posterior cuando se le da la oportunidad de defensa al deudor de un crédito.

¹² *Idem.* 9 México 1987. P. 1237.

El Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en su artículo 26 señala que hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria, de acuerdo con nuestra legislación las resoluciones tienen dos formas de causar ejecutoria: "por ministerio de ley, sin la necesidad de declaración alguna por fuerza de la propia ley la resolución adquiere esta característica. Por declaración judicial, es el supuesto en que la autoridad declara ejecutoria la resolución." Debemos de señalar que las primeras son susceptibles de recurrirse en diversos medios, en justicia la ejecutoriedad la alcanzará en el momento de agotar dichos medios, en cuanto a las segundas se torna improcedente el juicio de amparo siendo plenamente ejecutorias, así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Las sentencias que no son recurridas en revisión, causan ejecutoria..."

En virtud de lo anterior podemos afirmar que ejecutoria es aquella condición que obtiene una sentencia, en el momento de no ser objeto de combate, es decir no puede ser modificada por ningún medio ulterior a su dictamen, por ende se dice que es firme, debiéndose cumplir y estableciendo los efectos a que haya condenado.

"PLENA JURISDICCION"

En el entendido de comprender la plena jurisdicción, como primer punto entraremos al estudio del poder con el que se encuentran investidos los tribunales para conocer de los litigios siendo la base del mismo el concepto jurisdicción:

A) JURISDICCION.- Nuestra fuente consultada regresa a las raíces de la palabra jurisdicción por lo cual considera que: "su raíz latina proviene de "jurisdictio onis", poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. O bien de las voces latinas jus, derecho, recto y dicere, proclamar, declarar, decir,

significa proclamar el derecho." Desde su procedencia etimológica, podemos entender que se trata de ejercer el derecho, de pasar de las palabras al acto a la aplicación.

Así comprenderemos que la jurisdicción es el poder delegado a los órganos de estado para impartir la justicia, teniendo facultades decisorias, y ejecutivas en razón de sus fallos. En forma genérica podemos entenderlo como: "el campo de acción de la autoridad y/o del particular."¹³ Al utilizar la palabra "campo" se toma el aspecto territorial de la jurisdicción tomando en cuenta tanto al órgano estatal como al particular, sin embargo pensamos que la definición es genérica pues no observa el ejercicio directo del derecho ni los medios para ejercerlo.

Para Chioyenda y Hugo Rocco la jurisdicción consiste en "la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad de órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de la ley, ya poniéndola posteriormente en práctica." En el entendido del anterior los ordenamientos jurídicos deben imponerse, actuar por sí mismos sin necesidad del órgano estatal, estableciendo su propia consecución, por lo tanto se prescinde de la existencia de tribunales, de la interpretación de la norma jurídica etc, sin controlar la esfera privada, dando la impresión de abstracta aplicación de la norma suprema.

Camelutti conecta la función jurisdiccional con la actividad estatal en su división de funciones, ofreciéndonos un panorama general de esta actividad. "Así el poder legislativo origina la ley, el ejecutivo y el judicial aplican y ejecutan, con esto en la esfera

¹³ Idem 9. México 1987. Pags 1884.

administrativa la propia autoridad juzga y manda la realización de un acto, en contraposición, en la jurisdicción es un tercero imparcial el que juzga y aplica el derecho, sin intervenir en el conflicto. Para él la jurisdicción puede entenderse como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.”

Estamos de acuerdo con esta definición porque subraya la facultad otorgada a los tribunales para decidir por sí mismos conflictos de intereses, apoyándose en las normas jurídicas aplicables al caso en concreto agregando que el mismo debe tener la calidad de ajeno al litigio, cuestión que complementa a las anteriores definiciones por ser omisas en este aspecto. En tratándose de la legislación existen un sinnúmero de ordenamientos que fundamentan el precepto, teniendo como los más importantes los artículos constitucionales 13, 14, 16, 17, 21 etc.

En este orden de ideas es necesario referirnos a la jurisdicción contenciosa ya que está relacionada con el principal concepto que tratamos en esta parte de la investigación.

B) JURISDICCION CONTENCIOSA.

En esta oportunidad enunciaremos el poder de resolución de conflictos, que ostentan los tribunales en todos los estados civilizados y que emanan de sus leyes fundamentales.

Dentro de las acepciones de la palabra jurisdicción encontramos en el diccionario jurídico el tipo de jurisdicción, que ejercen los tribunales día con día, aportando distintas definiciones como: “la jurisdicción contenciosa es aquella facultad que detentan los órganos jurisdiccionales, ejercitándola en el momento de resolver sobre el fondo de los

asuntos aplicando la ley y aplicando las medidas necesarias para su ejecución.”¹⁴ La anterior definición es totalmente completa, señalando el origen, el desarrollo y la conclusión del concepto en cita generándonos una idea precisa.

Con respecto de su etimología proviene de los vocablos: “jus, derecho, recto y dicere, declarar, proclamar, decir, decir el derecho o bien de jurisditio onis, poder o atribución que se tiene para gobernar, aplicar la ley o aplicarla dentro de un juicio. Contencioso tiene sus orígenes en la palabra contentio onis contendo o contentiosus, rivalidad, pugna conflicto rencilla, dicho de otro modo controversia de intereses.”¹⁵ Con su origen podemos observar una vez más que se trata de atender las pugnas diciendo el derecho.

Para Vicente y Caravantes la jurisdicción contenciosa es la que “ejerce el juez sobre intereses opuestos y contestaciones contradictorias entre particulares, determinándolas con conocimiento legítimo de causa o por medio de prueba legal.” Efectivamente la jurisdicción la ejercen los jueces, en los conflictos pero no siempre las partes son particulares, también puede serlo el estado, necesariamente para decidir se necesitan pruebas y la libre apreciación del juzgador.

En resumen señalamos que el factor fundamental de la jurisdicción, es la posibilidad que obtienen ciertos miembros del estado para solucionar los conflictos de manera arreglada conforme al derecho, previo seguimiento de un juicio.

¹⁴ Idem 13. Pag 1887.

¹⁵ Ibidem.

“PLENA JURISDICCION”

Esta vez nos introduciremos en una distinción muy específica de la jurisdicción, la cual se centra en el cumplimiento de lo ordenado por un tribunal a fin de lograr una justicia efectiva. El jurista Fix Zamudio en referencia a los diversos tipos de jurisdicción aplicables en materia administrativa nos dice que: “la plena jurisdicción se refiere a los efectos del fallo pronunciado por los tribunales u organismos de jurisdicción administrativa, de esta forma se dictamina la condena de alguna prestación que deba correr a cargo del vencido en juicio y a favor del demandante, se tiene como los principales casos aquellos que versan sobre interpretación de contratos de obra pública, responsabilidad de los servidores públicos, aportaciones de seguridad social y la responsabilidad económica o patrimonial de la administración.”¹⁶

Es de señalarse que en los términos actuales de nuestra legislación los tribunales de carácter administrativo, en especial el caso del Tribunal Fiscal de la Federación sus fallos son anulatorios y meramente declarativos, solo en casos específicos se llega a condenar alguna contraprestación teniendo por consiguiente menor fuerza para una posible ejecución del mismo.

Tomando lo anterior nos permitiremos definirla como la potestad conferida a las instituciones de justicia de ejecutar sus resoluciones por su propia mano, sin intervención de alguna otra instancia o tribunal haciendo valer plenamente lo fallado.

¹⁶ Fix Zamudio Hector. “Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”. 1983 Pag 60.

“EJECUCION”

Esté termino jurídico es de vital importancia para nuestro estudio, en la inteligencia de que el tema central gira en torno a la efectividad de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación en todas sus vertientes, buscando una mejor justicia administrativa, así comprenderemos la diferencia entre declarar y efectuar el derecho.

Para Carnelutti la ejecución: “es el conjunto de actos necesarios para la efectuación del mandato, o sea, para determinar una situación jurídica conforme al mandato mismo”. La ejecución es una serie de pasos para alcanzar un fin, aunque Carnelutti omite describir quien emite el mandato o quien lo celebra, pero afirma con gran certeza la creación de una orden que modifica alguna situación jurídica.

El Diccionario Procesal del cual nos documentamos tiene preferencia por el análisis del significado de las palabras así tenemos: “De *executio* del latín clásico, que en el bajo latín corresponde a *executio*, del verbo *exsequor*, significa cumplimiento, ejecución, administración o exposición.¹⁷ Los dos significados más aplicables son los de cumplimiento y ejecución ya que las palabras administración o exposición se prestan a otras interpretaciones.

En otra de sus acepciones la citada fuente entiende por ejecución “el cumplimiento o satisfacción de una obligación, cualquiera que sea la fuente de que proceda, ya sea contractual, legal o judicial.” Está frase nos explica perfectamente el concepto referido, no importa quien emita una resolución está debe tener la fuerza necesaria para llevarse a cabo.

¹⁷ Pallares Eduardo. “Diccionario de Derecho Procesal Civil.” Mex. 1963. P. 23.

El Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y los similares en los estados de la república ofrecen como medios de ejecución dos posibilidades: la vía de apremio y el juicio ejecutivo, las primeras consideradas como el arresto, las multas el apercibimiento en contraposición, el juicio ejecutivo se considera en razón de la calidad que adquieren por ministerio de ley diversos documentos tal es el caso de los títulos de crédito.

En una aportación más de nuestro diccionario, podemos entender a la ejecución como “el acto de dar cumplimiento a una disposición, mandato o sentencia judicial.” Simple pero eficaz la anterior acepción nos indica que no solo son susceptibles de ejecución la sentencias, también lo es todo acto de autoridad, así se puede aplicar cualquier hipótesis legal existente para concretar la ejecución de lo ordenado.

Menéndez y Pidal explican los diversos sentidos de la palabra en distintos términos: 1° ejecución general de la ley, realizada por quien voluntariamente acomoda sus actos a los preceptos de las normas. 2° ejecución forzosa de la ley, comprende los medios de coacción utilizados por los órganos del estado. En la primera de las distinciones creemos que es más sencillo hablar del simple acatamiento de la ley, el punto número dos es más adecuado para esté trabajo por referirse a los órganos del estado, en el ejercicio de sus funciones.

Para Chiovenda: la ejecución procesal tiene como fin: “lograr la actuación práctica de la voluntad de la ley que resulte de una declaración del órgano jurisdiccional”. Esté autor nos aporta una magnífica definición subrayando el carácter práctico, hacer realidad lo resuelto que debe ser el objeto último de toda declaración.

Los autores clasifican a la ejecución en diversas clases:

- A) "Individuales: existen cuando es realizada por uno o más acreedores, a favor de ellos solamente."
- B) "Colectivas: se llevan a cabo por las mismas personas que en las individuales, sin embargo son a favor de todos los acreedores del deudor. Estos casos son frecuentes en los juicios de quiebra y suspensión de pagos."
- C) "Provisionales y definitivas: las primeras deben su existencia al fallo definitivo que se otorgue, en tanto que las segundas emanan de una sentencia definitiva."

La anterior clasificación se enfoca a la materia mercantil, haciendo hincapié en los sujetos, sin embargo nos parece muy genérica derivando para efectos didácticos.

Jaeger formuló una serie de principios que deben regir a las ejecuciones en el estado Moderno así tenemos:

1. - "Principio de la satisfacción máxima de la pretensión jurídica: lo cual significa actuar con la mayor prontitud posible y a su vez lograr la mayor obtención posible."
2. - "Principio del sacrificio mínimo del deudor: en este principio se vela por los intereses del deudor en el entendido de afectar en la menor medida posible su patrimonio solo obteniendo para el acreedor los bienes necesarios."
3. - "Principio del respeto de las necesidades primordiales del deudor: aquí se distingue entre bienes sujetos a embargo y aquellos que por ningún motivo pueden embargarse como lo son todos los instrumentos de trabajo, ropa, etc."
4. - "Principio de respeto a los derechos de terceros: consistente en la no afectación de bienes propiedad de uno(s) tercero(s) ajeno(s)."
5. - "Principio de respeto de la economía social: debe efectuarse la ejecución cuidando el beneficio de la colectividad," citaremos como ejemplo el caso de las empresas caídas en

estado de quiebra, a las que se les permite por su importancia (cantidad de empleos) continuar operando.

6. – “Principio del concurso de acreedores: se procura que la deuda a cubrir, beneficie a un solo acreedor en perjuicio de los demás.”

Estos principios se fundamentan en el respeto mínimo a las propiedades los bienes, los derechos de los gobernados, pareciéndonos necesarios para dejar en igualdad de condiciones tanto al acreedor como al deudor, advirtiendo que los encontramos dentro de nuestra legislación en diversas disposiciones legales.

Siguiendo al mismo autor las medidas de ejecución son las siguientes:

- I. “Medidas de orden psicológico: como el apercibimiento, la amonestación, la prevención.”
- II. “Medidas de carácter coactivo: multa, arresto, embargo.”
- III. “Medidas de subrogación: son aquellas que ejecuta el estado en contra del deudor, tal es el caso de vender los bienes del deudor, (remate judicial) lanzar a los arrendadores, o bien destruir la obra realizada en tratándose de una obligación de no hacer.”

Nuevamente observamos que dichos medios se han incorporado a nuestro ordenamientos legales, como en el Código Civil, Código de Comercio, Código Fiscal de la Federación etc, en nuestra opinión han resultado más eficaces los medios citados en los numerales II y III romano porque afectan directamente al moroso, a excepción de las multas pues en ocasiones son de baja cuantía y fáciles de pagar.

La ejecución de las sentencias es considerada como la última fase dentro del juicio haciendo efectivos los medios de apremio, es errónea la concepción de algunos autores que

consideran a dichos medios como una instancia separada del juicio, debido a que subsiste la pugna inicial de los combatientes en juicio a obtener determinadas pretensiones por lo que podemos considerar esta etapa como de vital importancia en la inteligencia que de no existir provocamos la mera declaratoria del derecho sin sujetar a las partes a su ordenanza.

La vía de apremio es la expresión a la práctica del artículo 17 constitucional, según el cual “nadie puede hacerse justicia por sí mismo”, y los “tribunales están expeditos para administrar la justicia”, sin embargo es la parte interesada la que debe agotar todas las promociones pertinentes para lograr lo obtenido en juicio. Los actos que lleve a cabo el órgano de administración de justicia presuponen la plena jurisdicción o lo que los romanos llamaban “imperium”, esto es la imposición de lo fallado.

En el ámbito administrativo la pugna coexiste entre particulares y autoridades en tanto que no es posible aplicar dicha normatividad común a la autoridad, pero llama la atención el hecho de que cuando la sentencia ordene el pago de una prestación de hacer se puede proceder:

- I. “Si el hecho fuere personal del obligado y no puede prestarse por otro, se le compelerá con los medios de apremio más eficaces sin perjuicio de la responsabilidad civil resultante.”
- II. “Si el hecho pudiere prestarse por otro, el juez nombrará persona que lo ejecute a costa del obligado en el término que le fije.”

Estas dos hipótesis nos dan una idea clara de lo que se puede o podría hacer en materia administrativa, ya que el demandado resulta ser la autoridad y si así se resuelve el condenado, por esto es sumamente necesario que los tribunales administrativos posean medidas de apremio realmente eficaces porque en estricto derecho el obligado a cumplir es

una autoridad investida de facultades, cabe señalarse que actualmente nuestros órganos de justicia administrativa se acercan más a una sentencia meramente declarativa que a una sentencia de condena.

Las ejecuciones tienen límites reglados en la ley como son:

- a) "Se encuentra prohibida la privación de la libertad por deudas meramente de carácter civil."
- b) "Se otorga al deudor un término de gracia par solventar su obligación aunque se haya iniciado el procedimiento de ejecución."
- c) "En materia civil existe el derecho de competencia a favor del deudor de buena fe, teniendo la facultad de percibir alimentos."
- d) "Diversas clases de bienes como los estrictamente necesarios para la realización de la actividad con la que se sustente el deudor son inembargables, no se puede desposeer al deudor de ellos."
- e) "El aseguramiento de las negociaciones se hace en forma de intervención teniendo la posibilidad de continuar en sus labores sin necesidad de suspender actividades."
- f) "Determinadas obligaciones conyugales quedan fuera de la decisión coactiva de los tribunales podemos citar el derecho a percibir alimentos."
- g) "El patrimonio estatal es inembargable por tanto no se afectan intereses de carácter social."
- h) "En el caso de los agentes diplomáticos acreditados en nuestro país, la inmunidad que conlleva su nombramiento impide el poder de ejecución de las sentencias."

Estos límites tienen la característica de evitar que el acreedor se sobrepase con el fin de obtener mayor parte tomando como pretexto lo adeudado así, es prudente su existencia para mantener nivelados los derechos de ambas partes.

Una vez analizado este concepto de acuerdo con los diferentes autores permitámonos definirlo como los actos o disposiciones con las que se otorga la forma de llevar a cabo el cumplimiento de una sentencia o resolución firme, quedando totalmente solventado la condena o prestación demandada.

Finalmente en el concepto ejecución, podemos visualizar los distintos medios de aplicación del derecho para hacer valer las resoluciones emanadas de los encargados de decir el mismo. La ejecución es de relevancia para la presente investigación, sentando las bases de posteriores aspectos de la misma inclinándose al tema principal. Es importante mencionar que los bienes del estado son inembargables, por lo tanto, no son posibles de aplicar diversas formas previstas por los ordenamientos comunes, debiéndose procurar diferentes medios de ejecución.

Para adentrarnos en materia sólo diremos que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en la actualidad por disposición legal son ejecutables en vía de juicio de amparo, esto quiere decir que una vez agotado el juicio de nulidad y el particular obtiene una sentencia favorable tiene que recurrir a otra instancia para que la autoridad administrativa cumpla con el fallo, lo anterior le corresponde a los juzgados de distrito. Cabe señalar que la ley de amparo vigente contempla dos tipos de amparo a saber: amparo directo y amparo indirecto; el primero en forma general se promueve en contra de sentencias definitivas, el segundo entre otras causas de procedencia se sigue en contra de actos fuera de juicio como lo es la ejecución de sentencias. En este orden de ideas hemos de

diferenciar que en las sentencias de amparo directo se ordena la modificación de una sentencia dictada por cualquier tribunal, en cambio en las sentencias de amparo indirecto se ordena que se cumpla con las sentencias que ya fueron dictadas y que no fueron modificadas. Por consiguiente los medios de ejecución que se utilizan en uno y otro caso tienen diferentes alcances.

I. "CONCEPTOS DEL ARTICULO 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION"

En el tercer capítulo de nuestra investigación haremos referencia del artículo antes citado debido a que en este se encuentran las formas en las que se puede emitir la sentencia de nulidad dentro del juicio fiscal, de esta manera mencionaremos algunos de los términos principales que contiene el artículo.

Conforme a la acepción del diccionario consultado tenemos que: "**VALIDEZ**: según la normativa jurídica, la validez es la idoneidad del acto en el momento de su celebración, para producir los efectos jurídicos que de acuerdo las partes se han propuesto celebrarlo. En otras palabras por acto válido se entiende el que en su formación reúne los requisitos que la ley exige para producir los efectos que conforme a la ley son propios del acto, según su naturaleza; es decir aquel acto que es eficaz."¹⁸ Todo acto que pretende tener vida jurídica necesita tener en sí mismo los requisitos de

¹⁸ Idem 16.

ley, mencionados en nuestra definición con esto alcanzara la idoneidad, es decir puede celebrarse el acto aunque adolezca de algunos elementos de ley pero tendrá dificultades para llevarse a cabo tal y como las personas lo idearon; en el caso del acto administrativo necesita atender primordialmente a los lineamientos constitucionales como lo son la debida motivación y fundamentación de los actos jurídicos para llegar a la validez. Con la anterior definición y en nuestro criterio podemos decir que validez:

Es la característica que tienen algunos actos celebrados por los particulares como también las resoluciones emitidas por la autoridad, las cuales se pegan a los lineamientos exigidos por las diversas leyes de que se trate, y por la Constitución.

Atendiendo nuevamente a la fuente consultada: “NULIDAD: Se produce en los actos que han nacido en el mundo jurídico por reunir las condiciones especiales de existencia, pero defectuosas e imperfectos por no reunir los requisitos de validez que señala el artículo 1795, del Código Civil: capacidad, ausencia de vicios de la voluntad, licitud en el objeto y forma.”¹⁹ Esta definición tiene su fundamento en nuestra legislación civil y atiende a la falta de requisitos esenciales que hacen imperfecto el acto jurídico, la falta de aptitud legal para efectuar un acto jurídico de cualquiera de las partes o bien la falta de atención en la manera que debe llevarse a cabo una actuación o acto jurídico, conlleva necesariamente la inexistencia del mismo, sin embargo el jurista Bonnecase opina que: “actos nulos son aquellos realizados de un modo imperfecto en alguno de sus elementos orgánicos aunque estén completos. Este acto viciado produce

¹⁹ Idem 19. México 1997.

todos sus efectos, como si fuera regular, mientras no han sido suspendidos o destruidos por una sentencia judicial generalmente aplicada en forma retroactiva.” En concordancia con nuestro autor los actos nulos pueden surtir efectos, aunque no precisa los elementos orgánicos a que se refiere por lo que entendemos que son los elementos que conforman al acto jurídico sean de fondo o forma, en el caso del juicio de nulidad se disputa la legalidad de un acto de autoridad el cual ante la omisión de alguno de sus elementos o a una deficiente integración de los mismos, como lo dice nuestro autor puede ser suspendido temporalmente o definitivamente destruido el acto quedando sin vida jurídica. Nuestro autor distingue dos tipos de nulidades: “El acto afectado de nulidad absoluta viola una regla de orden público pudiendo ser invocado por cualquier interesado, dicho acto no puede ser convalidado y la acción de nulidad es imprescriptible; la nulidad relativa viola una regla de orden público pudiendo ser invocada sólo por personas determinadas, el acto puede convalidarse y la acción puede prescribir.” En el caso de la nulidad absoluta se transgrede el ordenamiento legal con ello el acto de inmediato deja de tener existencia jurídica por lo tanto en todo momento se puede exigir su nulidad y no tiene forma de salvarse. En la nulidad relativa se comete algún error de forma que de conformidad con la propia ley no da pie a su inexistencia, pero no surte por completo sus efectos jurídicos, es así que este acto puede enmendarse y continuar en la vida jurídica. En nuestra opinión nulidad es la característica que adquieren diversos actos realizados por el ser humano, los cuales pretendieron fundarse

en las normas legales pero no llegan a surtir plenamente sus efectos jurídicos debido a que carecen de algún elemento de fondo o de forma.

FACULTADES DISCRECIONALES: de acuerdo con nuestra fuente de consulta “es el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas sobre el contenido de sus actos o de sus acciones. Está libertad, autorizada por la ley, puede ser de mayor o menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones.”²⁰ La autoridad tiene abierta la posibilidad de aplicar su propio criterio con este tipo de facultades, sin embargo no puede dejar de observar la debida fundamentación y motivación de sus actos, debe de ser cuidadosa en la utilización de estos poderes. En este entendido nosotros entendemos como facultades discrecionales a aquella atribución conferida por la ley a los funcionarios públicos y en las cuales tienen libertad de apreciación sobre determinados hechos, por lo que queda en el buen juicio de la autoridad la aplicación del ordenamiento legal.

TÉRMINO: Para continuar con nuestro diccionario: “Se denomina término o plazo a la determinación del momento en que el negocio jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos.”²¹

La anterior acepción se refiere al tiempo en el cual debe de iniciar la vigencia y consecuencias de los actos jurídicos, en el caso del artículo 239 del C.F.F. se refiere al momento en el que se debe de cumplir una obligación (resolución) para que comience a surtir efectos jurídicos. En nuestra opinión término es aquel lapso de tiempo desde el cual

²⁰ Ibidem.

²¹ “Diccionario Jurídico Espasa.” Ediciones Fundación Tomas de Aquino Espasa. P. 955.

se pacta entre las partes o bien se encuentra determinado en ley, y es a partir de este que se surten los efectos jurídicos.

FORMA: “(requisitos exteriores o aspectos de expresión de los actos jurídicos.)

En la teoría del negocio jurídico, se entiende por forma lato sensu la manera en que éste se realiza, así todos los negocios tienen una forma. En sentido estricto se entiende por forma a la realización por escrito del acto de que se trate.” En sentido amplio es aquella manera en que debe llevarse a cabo el acto jurídico, en el caso de la sentencia de nulidad se refiere a las precisiones que haga el juzgador sobre la correcta aplicación del acto de autoridad o bien el contenido que deba de tener alguna actuación; en general en nuestro derecho los actos jurídicos constan por escrito debido a que la constitución dispone que toda orden de autoridad debe constar de esta forma. Así podemos afirmar que la forma de los actos jurídicos se refiere a todos aquellos elementos que revisten al mismo pero que no tienen la calidad de imprescindibles, cuando estos faltan tan solo se necesita su reposición para que el acto jurídico produzca todas sus consecuencias de derecho.

PROCEDIMIENTO.- el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación utiliza la expresión procedimiento administrativo, en este sentido tomaremos una pequeña definición de procedimiento para referirnos inmediatamente al procedimiento administrativo. Conforme a la fuente consultada procedimiento: “proviene de la raíz latina *procedo, procesi, proceder, adelantarse, avanzar*. En general procedimiento es la manera de hacer una cosa o realizar un acto.”²² En concordancia con esta definición entendemos que el procedimiento es poner en práctica una serie de pasos a seguir para realizar un acto.

²² Ribo Duran Luis. “Diccionario de Derecho.” Editorial Bosch. 1987. Barcelona España.

Continuamos con nuestro diccionario, procedimiento administrativo: “es el conjunto de trámites y actuaciones que se desarrollan en el ámbito de la administración pública con el fin de producir un acto administrativo.” Encontramos la similitud entre ambos conceptos antes señalados, los dos se refieren a un conjunto de pasos sucesivos, solo que el segundo de ellos se enmarca en la administración pública, lo cual le da la peculiaridad de tratarse de trámites que se promuevan ante el estado. En este orden de ideas nos atrevemos a definir al procedimiento administrativo, como una serie de etapas las cuales ante la promoción de un particular o de alguna autoridad conllevan a la realización de un acto jurídico de naturaleza administrativa.

El concepto que a continuación definiremos lo tomamos del artículo 239 debido a que conlleva un efecto sobre la sentencia de nulidad, porque ante la promoción de una de las partes dicha sentencia deja de aplicarse. Continuamos con nuestra fuente de consulta: **SUSPENSIÓN DEL PROCESO.** “I. Es la paralización del procedimiento por la realización de un hecho o por el establecimiento de una situación que impide temporalmente el desarrollo normal del juicio. Con el nombre de suspensión procesal se comprenden varios fenómenos que afectan la marcha del procedimiento.”

Así la suspensión es un acto que por algún motivo impide la continuación del proceso, en el caso que nos ocupa se deja de aplicar la sentencia como lo dice nuestra definición, debido a la realización de un hecho que impide temporalmente el desarrollo del juicio, es decir con la interposición del recurso se “detiene” la sentencia hasta en tanto el recurso es resuelto y una vez acontecido esto se continúa hasta la conclusión del procedimiento.

Hemos de señalar que todos estos conceptos por sencillos que parezcan nos serán necesarios en el estudio del artículo 239 ya que trataremos de estudiar dicho artículo con amplitud y claridad.

II. “SENTENCIA DE NULIDAD LISA Y LLANA, SENTENCIA DE NULIDAD PARA EFECTOS”

A continuación expondremos un panorama general sobre la forma en que actualmente resuelve los conflictos en materia fiscal el Tribunal Fiscal de la Federación siguiendo la teoría de las nulidades, en vista de que sus sentencias en fondo y forma son investidas por esta teoría.

Según lo establecido en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, una de las opciones de declaratoria de nulidad es aquella que no conlleva efecto alguno, en otras palabras es la nulidad lisa y llana de una resolución u acto administrativo.

Está declaración tiene su fundamento en el artículo 238 fracción IV y V del Código Fiscal, las cuales señalan los casos en los que se declarara la ilegalidad de la resolución administrativa:

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

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

En opinión del maestro Delgadillo en su exposición publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación señala que: “de conformidad con la fracción IV se extrae

que se configura la hipótesis normativa en los casos de una mala apreciación de los hechos, y aplicación incorrecta del derecho, por lo tanto estas alteraciones recaen sobre el fondo de las resoluciones debido a que no se aplicó la norma jurídica correspondiente o bien los hechos que se establecieron para emitir la resolutoria no existieron o se adecuaron incorrectamente.”²³ En este caso encontramos la inexistencia del acto emitido por la autoridad, en virtud de la falta de elementos para su creación o la inadecuada percepción de hechos que podrían corresponder a otro acto administrativo.

Con el ánimo de diferenciar las dos clases de resoluciones (nulidad lisa y llana, nulidad para efectos) el maestro Delgadillo establece: “el comparativo con otra de las causales de anulación referente a la falta de fundamentación y motivación, esta falla es convalidable en razón de que se señalaron los razonamientos, disposiciones legales que llevaron a la autoridad a determinar una situación jurídica, pero dichos preceptos no se aplicaron correctamente encuadrándose insuficientemente el supuesto jurídico, procediendo declarar el efecto restitutorio de una nueva resolución que subsane los errores cometidos anteriormente. En la teoría general del derecho esto se conoce como error esencial de hecho y de derecho, trascendiendo el sentido de la resolución administrativa, conteniendo vicios en su contenido.” En el párrafo anterior se describe la nulidad para efectos, en este caso para subsanar los errores cometidos en el acto de autoridad. La forma en que se convalidará, debe enunciarse precisa y detalladamente para no repetir el acto viciado.

Continúa nuestro autor: “La fracción V del citado artículo señala las fallas en que incurre la autoridad en uso de sus facultades discrecionales conociéndose como la teoría del

²³ Dr. Gutiérrez Humberto Delgadillo Luis “La nulidad declarada en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación”. 3ª. Época. Año VI. Febrero de 1993. Publicación Oficial No. 62. P.p. 57-58.

desvío de poder, ya sea actuando en defecto o en exceso de la discrecionalidad con lo que violenta la esfera jurídica del particular. Aclaremos que este concepto tiene lugar cuando la ley deja, a la observancia de la autoridad la apreciación libre sobre determinados hechos para decidir, para actuar, dejar de actuar, en que forma accionar o con que alcance debe de obrar, siempre conteniendo los requisitos esenciales de fundamentación y motivación exigidos por la constitución.” En razón de las decisiones que por ley está obligada a tomar, la autoridad en ocasiones excede sus facultades o no tiene la prudencia necesaria, para emitir el acto adecuado, por lo que estimamos que la autoridad debe estudiar el trasfondo del asunto y no solo la envoltura formal para no caer en exceso de discrecionalidad.

Resumiendo la nulidad lisa y llana consiste en dejar sin efecto alguno aquella resolución administrativa carente de los requisitos de fondo establecidos por las leyes, por ende deja de tener vida jurídica siendo imposible su aplicación en cualquier termino o condición.

a) NULIDAD PARA EFECTOS

Este tipo de nulidad se asemeja a la nulidad relativa existente en el derecho común en la que el acto jurídico carece de algún elemento de validez, pudiendo convalidarse, es importante analizarlo pues en este tipo de fallos, en los que se puede condenar a una prestación a la autoridad administrativa.

El Código Fiscal en el artículo 239 fracción III prevé la posibilidad de declarar la nulidad para efectos, es decir se puede decidir la nulidad de una resolución para que convalide los defectos que la misma sentencia de nulidad señale, en este sentido deberá

cumplimentarse emitiéndose nueva resolución por parte de la autoridad administrativa subsanando las omisiones existentes.

Al respecto de esta fracción el maestro Delgadillo opina: “en otras palabras se declarara la nulidad para efectos por falta de requisitos formales o porque se haya emitido con vicios del procedimiento, así como en algunos casos de indebida aplicación de facultades discrecionales, se aplicara la nulidad para efectos cuando el documento en que conste el fallo adolezca de elementos esenciales para su existencia, o que exista violación en la creación del acta administrativo en cualquiera de las etapas del procedimiento para crearla.” Entendemos que la nulidad para efectos debe declararse, cuando se pruebe con las constancias exhibidas en juicio las fallas en que incurrió la autoridad en su acto emisor, así mismo el actor debe ser cuidadoso en sus agravios para constreñir al juzgador, para que emita el efecto que mejor convenga a sus intereses.

Continúa nuestro expositor: “en este sentido el juzgador debe observar cada caso en concreto, por las particularidades que presente con el objetivo de dilucidar si la nulidad debe de declararse para efectos o lisa y llana, porque adecuándose estrictamente a la norma jurídica tendríamos sentencias sumamente rígidas en cambio analizando cada agravio se puede llegar a mejor conclusión dictaminando la justicia administrativa, favoreciendo los mejores intereses de las partes, sin dejar de observar los elementos mínimos suficientes para la creación de un acto administrativo.” Es obligación del juzgador considerar todas las posibilidades que tiene a su alcance para resolver; tanto el actor como el demandado deben de dar la pauta al juzgador con la mejor expresión de sus agravios y utilizar todos los medios legales a su alcance, como las constancias probatorias, jurisprudencia etc.

Para finalizar haremos breve referencia a la declaración de validez de la resolución impugnada, está se declara en el caso de que, en justicia el juzgador considera que se cumplieron todos los requisitos legales, en consecuencia la autoridad demostró que el acto emitido se apega a derecho.

III. "FACULTADES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN MATERIA DE EJECUCION DE SENTENCIAS"

En este apartado observaremos las posibilidades actuales que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación para aplicar el derecho particularmente a la ejecución de sus sentencias, así tendremos en cuenta los alcances y defectos de su imperio.

Debemos de entender que una facultad es la investidura de posibilidades de actuar dentro de la esfera de competencia que ostente una autoridad o cuerpo colegiado, en otras palabras es la capacidad que tiene cada persona de ejercer derechos por su propia persona.

Carnelutti entiende el vocablo facultad como: "la posibilidad de obrar en el campo de la libertad", así es, se actúa en la libertad que nos permite la ley, en otras palabras podemos continuar con nuestros actos hasta no violarla. Carnelutti explica su definición contraponiéndola a la obligación, "en la facultad el hombre actúa como le place como él quiere en cambio en la obligación debe actuar como se le ordena, como debe." Desde un punto de vista etimológico la palabra facultad proviene de las voces latinas facultas-atis: capacidad facilidad, poder; de facul facile: fácilmente; de facilitasatis: habilidad; de faciles- e: factible; de facio-is-ere-factum: hacer. Por lo que significa el poder o la habilidad para

realizar una cosa.²⁴ En este caso sería la posibilidad de impartir la justicia, por eso consideramos que todo tribunal debe ostentar poderes suficientes para ejecutar el derecho.

Entre los comentarios obtenidos del Diccionario están aquellos que rompen con la forma estricta del término jurídico como los siguientes: “El término facultad se asocia con la optatividad, de elegir entre elegir algo u otro hacer algo o dejar de hacer, pero en el lenguaje jurídico se le asocia con la potestad, en lo que las personas tienen la decisión de crear, modificar, extinguir derechos u obligaciones, originando diversas situaciones jurídicas. Los romanos utilizaban a la palabra facultas como la capacidad de las personas para celebrar contratos u originar un acto jurídico válido.” En apoyo al anterior comentario, la facultad entendida como “potestad,” tiene relación directa con las figuras jurídicas del Derecho Civil llamadas “capacidad de goce y de ejercicio,” la primera de ellas se adquiere por el hecho de nacer, la segunda se adquiere con la mayoría de edad, exceptuando a los incapaces; las personas que reúnen estas cualidades están en aptitud de crear o finalizar situaciones jurídicas concretas.

Continuando con las descripciones que emanan de nuestro diccionario tenemos: “Atendiendo al alcance jurídico la facultad nos señala el poder que tiene alguien emanado de la ley, para establecer situaciones jurídicas plenamente válidas o modificar situaciones previas como lo puede ser: otorgar un poder, otorgar legados, testamentos, revocar nombramientos etc.” Este comentario señala los efectos que alcanzan los actos que se realizan conforme a la ley, y que dotan de ciertos poderes (administración, cobranza, contratos etc.) a las personas designadas para el efecto, la persona o personas pueden crear

²⁴ Idem 21. México 1985. Pag. 175.

situaciones jurídicas válidas, no simples hechos, realizan con su elección acciones que tienen efectos legales separándose del ámbito de las acciones comunes, no basta con formalizar un contrato éste debe contener todos los elementos que la ley señale para considerarlo válido, aquí radica la importancia de esté concepto.

Algunas referencias; el hecho de que la persona no facultada lleva a cabo un acto jurídico resulta en que, el mismo es nulo de pleno derecho sin importar que contenga todos los elementos formales que necesite, así el ejercicio de las facultades con excepción de algunos supuestos no implican obligación o deber alguno, más bien las normas que reglamentan facultades proveen de medios, facilidades para la realización de derechos y obligaciones.

Las facultades pueden subdividirse de acuerdo a la atribución que se contemple por citar algunas tenemos la investigación que realiza la suprema corte de justicia de la nación, para elaborar expedientes de documentación, la facultad discrecional entendida como la libertad de apreciación situada en ley conferida a las autoridades, facultad reglamentaria en derecho está la ejercita el presidente de la república creando reglamentos que expliquen la aplicación de las disposiciones de una ley, según la competencia, facultades federales o estatales por exclusión las conferidas a la primera se entienden restringidas a la segunda, etc.

En lo que respecta al Tribunal Fiscal de la Federación sus atribuciones en torno a la ejecución de sus resoluciones son escasas en la observancia de la Ley Orgánica del mismo en su artículo 26 enumera las atribuciones del Presidente del Tribunal en la fracción IX señala: **“Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de**

juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.”

Aquí la ley orgánica efectivamente inviste al presidente a imponer medidas de apremio para ejecutar sus resoluciones no señala la forma, el procedimiento, el cómo actuar siguiendo una serie de pasos para obtener la realización de lo sentenciado.

En la Fracción XV reglamenta: “Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.”

En este numeral el presidente puede investigar las responsabilidades en que incurran los propios empleados del tribunal, haciéndose notoria la omisión del pronunciamiento sobre las faltas en que incurra otra autoridad, es cierto que no corresponde a este órgano vigilar funcionarios, pero es importante que el actor o el vencedor en juicio tenga la garantía de obtener realmente y en breve lo obtenido, así debería de señalarse alguna coactividad en contra de los inobservantes.

Aun más la fracción XXIII enuncia: “Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del tribunal” efectivamente tiene el poder de realizar las actuaciones conducentes a fin de aplicar la justicia administrativa no haciendo mención alguna de la ejecución que sus fallos merecen.

El artículo 36 de la Ley Orgánica señala las atribuciones de los magistrados instructores dentro de las que encontramos:

VII.- “Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.”

VIII.- “Formular el proyecto de sentencia definitiva”.

Estás dos fracciones se encuentran relacionadas, en el sentido de facultar al magistrado instructor a emitir resoluciones definitivas y realizar las medidas necesarias a fin de ejecutarlas, en cuyo caso aplicara medidas de apremio, omitiendo su señalamiento, por tanto consideramos que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación es ambigua para determinar las facultades del mismo, por ende desde su propia ley constitutiva el tribunal fiscal está mermado para hacer valer sus resoluciones, no teniendo soporte jurídico propio que lo sustente en este tema.

En el inicio de nuestro trabajo plasmamos todas aquellas definiciones de distintas palabras, las cuales se repetirán a lo largo de nuestro estudio lo que nos permite tener una visión clara del tema que tratamos.

“CAPÍTULO II”
“ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS SENTENCIAS
EN MATERIA FISCAL”

En este capítulo regresaremos al pasado para comentar, de forma breve la evolución de los fallos dictados a los litigios en materia fiscal, a través de las distintas etapas de nuestra historia desde la Nueva España hasta nuestros días. En este orden de ideas podemos dividir en tres a los sistemas de impartición de justicia adoptados en nuestro país, en primer término encontramos la corriente hispánico colonial en la que se observa el predominio judicial, según las leyes de Indias las Audiencias quedaron facultadas para resolver las quejas que sobrevinieran en contra de los actos y resoluciones de corte administrativo.

La corriente del sistema angloamericano, a partir de la independencia se optó por delegar el conocimiento de los asuntos de carácter fiscal y administrativo a los tribunales ordinarios enmarcándolos en la materia civil. Por último encontramos el sistema mixto en este se combinan los tribunales de carácter administrativo con los tribunales judiciales, es nuestra opinión que nos encontramos en esta etapa, ahora bien las fases antes descritas se siguen en forma general, aunque podremos observar la existencia de ciertas excepciones a lo largo de la historia.

I. “ANTECEDENTES EN LA COLONIA”

En esta parte de nuestro estudio hablaremos acerca del órgano encargado de impartir la justicia en materia fiscal, en la Nueva España nombre dado a México por los conquistadores españoles, para observar que en este mismo, se apoyó el poder ejecutivo

para emitir las leyes y resoluciones más trascendentales para la vida de nuestro país en aquella época.

En opinión del maestro Oscar González: “Debido a los problemas derivados de la falta de instituciones que pudieran llevar los destinos de la colonia, así como a los conflictos suscitados por el excesivo poder delegado por la Corona a diversos personajes entre ellos a Hernán Cortés, el emperador Carlos V expide en Burgos el 13 de Diciembre de 1527, cédula real creando la “Primera Real Audiencia y Chancillería de la gran ciudad de Tenochtitlán México,” designando para formarla a diversos funcionarios.”¹ Recordaremos que la corona española retribuía con títulos de nobleza, poder político y económico, a aquellos aventureros que conquistaban tierras fuera de España; por lo tanto la lentitud de las comunicaciones y la inexistencia de legislación aplicable a los territorios descubiertos provocaron la feudal acumulación de poder.

A continuación elaboraremos una breve descripción de los miembros de este tribunal, desde su presidente hasta el último de ellos. En su análisis sobre los órganos de justicia de la época novohispana nuestro autor dice que: “El encargado de los poderes del estado y el representante personal del monarca fue el virrey en turno de la Nueva España, por lo que este alto funcionario presidía el organismo superior de la administración de justicia, haciendo las veces de presidente firmando todas las sentencias. Entre los ministros encontramos a el regente, los oidores, los alcaldes del crimen y los fiscales.”

¹ González Hermosillo Fariás Oscar. “Obra conmemorativa de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación”. “El T.F.F. antecedentes en la Colonia” “Ediciones T.F.F.” P.p. 98-109.

“El regente era una especie de presidente-gobernador de la audiencia, de tiempo completo dotado de atribuciones de tipo político y jurisdiccional, aunque en realidad se creó para restarle poder al virrey así como para servir de enlace entre el virrey y la real audiencia.”

“Los oidores eran los magistrados superiores cada uno dentro de su distrito, en un principio fueron puestos para oír, resolver en nombre y representación del monarca las apelaciones y suplicaciones en contra de las sentencias de los jueces ordinarios, su nombramiento correspondía exclusivamente al rey aunque eran propuestos por el Consejo Real y Supremo de Indias, este cargo se encontraba reservado para varones letrados generalmente españoles, en algunas ocasiones criollos gozando de fuero jurisdiccional, como vestimenta utilizaban toga negra, birrete y vara de justicia alta, eran considerados como administradores de la justicia real y no como simples juzgadores.”

“Los alcaldes del crimen hacían las veces de los oidores en materia penal resolviendo sobre la imposición de penas. Las fiscalías se dividían en dos: fiscales del crimen y del orden civil, los primeros se encargaban de promover las causas penales convirtiéndose en acusadores públicos, siendo necesaria su presencia para la imposición de penas, los segundos defendían, litigaban, velaban por los intereses del fisco, un detalle digno de mencionarse es que los fiscales asumían la defensa de algún natural cuando contendía en juicio contra algún español.”

“Otros funcionarios como el alguacil mayor, el teniente del gran chanciller, los relatores, los escribanos de cámara, los abogados, los tasadores repartidores, los receptores ordinarios y extraordinarios y su repartidor, los procuradores, los intérpretes y el portero fueron denominados los subalternos.”

“El (los) alguacil(es) mayor(es) ejecutaban lo dispuesto en los fallos de la audiencia.

El chanciller resguardaba, registraba y plasmaba el sello real a nombre y representación del monarca avalando la autoridad del funcionario emisor.”

“Los relatores elaboraban los proyectos de sentencia presentando una sinopsis legal y de hechos de lo actuado en juicio, la cual servía de base a los magistrados para resolver.”

“Los escribanos de cámara ponían por escrito todo lo acontecido, notificaban a las partes, recibían promociones, cuidaban de los autos, llevaban el libro de registros y cuando era necesario desahogaban testimoniales en general daban fe de lo actuado, haciendo las veces de secretarios de acuerdo.”

“Los abogados formaban parte de la audiencia, para esto eran sometidos a rigurosos exámenes, previa práctica de cuando menos cuatro años en algún despacho cumplidos estos requisitos postulaban en la audiencia.”

“Los receptores de penas de cámara, gastos de estrado y de justicia manejaban los recursos financieros emanados de las penas pecuniarias como las medidas disciplinarias y otro tipo de infracciones.”

“Los tasadores y repartidores distribuían la carga de trabajo entre los escribanos y relatores, así como fijaban su cuantía para efectos procesales.”

“El receptor ordinario desahogaba las pruebas que por falta de tiempo o excesivo trabajo no podían desahogar los ministros ni los escribanos.”

“Los procuradores simple y sencillamente representaban un litigio a nombre de un litigante.”

“Los intérpretes en caso de que en juicio se encontrara implicado un natural traducían sus manifestaciones.”

“Finalmente el portero encargado de abrir y cerrar el recinto, llevar los mensajes, traer a las personas que mandaban los ministros, anunciar cualquier novedad y de guardar el orden en el tribunal.”

“Una vez analizada la división de responsabilidades, podemos afirmar que la Real Audiencia era un tribunal realmente notable, con una amplia infraestructura, pues contaba con todo tipo de funcionarios y amplios poderes jurisdiccionales que facilitaban su eficacia al momento de impartir justicia.”

Como podemos observar, la Real Audiencia contaba con todos los elementos humanos para desempeñar su función, por consiguiente la distribución de la carga de trabajo debió ser eficaz; desde su ordenamiento creador del citado órgano de justicia, demuestra una verdadera solidez jurídica.

La primera Real Audiencia tuvo una duración de siete años, teniendo infinidad de problemas para hacer prevalecer sus fallos, debido al dominio ejercido por Hernán Cortés así como por la influencia que él y los frailes franciscanos tenían sobre la población, reteniendo el poder que no estaban decididos a ceder. Estos problemas que reflejaban el estado imperante en la colonia precipitaron la decisión de la metrópoli de instaurar el virreynato, lo cual introdujo una serie de cambios para la audiencia reduciendo sus facultades administrativas a favor del virrey.

FUNCIONES DE LA REAL AUDIENCIA: tenía funciones administrativas o gubernamentales y jurisdiccionales, destacaba dentro de las primeras la posibilidad de sustituir al virrey en su ausencia, las comisiones y el real acuerdo.

De acuerdo con nuestro autor la Real Audiencia tenía una enorme facultad para resolver conflictos, en este sentido realiza una división técnica para su estudio. “Las funciones jurisdiccionales se comprendían en dos ámbitos jurisdicción ordinaria y extraordinaria.” Nos encargaremos de la jurisdicción ordinaria pues comprende la competencia de las cuestiones fiscales, en cuanto a la competencia territorial tenemos:

“Comprendía las provincias de la Nueva España y todas las demás del Golfo de México desde Cozumel, Yucatán y Tabasco hasta llegar a Florida. Teniendo como límites el distrito de la Audiencia de Guadalajara y por el sur la de Guatemala.” La audiencia tenía competencia prácticamente en todo el territorio nacional, como dentro de los países con lo que actualmente México comparte sus límites fronterizos.

Continuamos: “La competencia por materia en vía ordinaria o fuero común conocía de tres tipos de asuntos: civiles, penales y administrativos entre estos se encontraban los asuntos que afectaban directamente al fisco, las controversias entre los gobernados y la Real Hacienda.”

“En cuanto a la competencia por grado o cuantía en un principio conoció de todos los asuntos provenientes de los tribunales locales en vía de apelación la real audiencia, aunque existían dos recursos extraordinarios segunda suplicación e injusticia notoria cuyo conocimiento competía al Real y Supremo Consejo de Indias. Cabe señalar que en el año de 1786 la Ordenanza de Intendentes de la Nueva España sustrajo del conocimiento de las apelaciones en esta materia para delegárselas a la Junta Superior de Hacienda organismo

creado para dar mayor efectividad al cobro de impuestos.” Una vez analizada su jurisdicción, podemos afirmar que en su época la Real Audiencia hacía las veces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la limitante de estar supeditada al Real Consejo de Indias.

En cuanto a sus procedimientos internos tenemos que: “la Real Audiencia era el Supremo Tribunal dentro de la Nueva España, por ende podía revisar tanto las sentencias de los jueces distritales y locales como de cuestiones de naturaleza administrativa o gubernamental (lo que en nuestros días llamamos contencioso administrativo). En cuanto al procedimiento se ajustaban a las leyes procesales vigentes en España a excepción de lo dispuesto por leyes especiales en la colonia, decidían sus sentencias en secreto, sólo podían estar presentes las personas con derecho a voto como los magistrados y en ocasiones el fiscal. La decisión de la mayoría hacía el fallo, en caso de empate los oidores llamaban al fiscal para que decidiera, si aun así existía empate se nombraba a uno o varios abogados sobre los cuales no pesara sospecha alguna, actuaban en salas con total independencia del virrey, en apelación resolvían los agravios privando de efectos las decisiones de las autoridades de la Colonia.”

a) Ejecución

En cuanto a la ejecución de sentencias los fallos podían disponer el pago de algún crédito por parte de la autoridad o bien condenar a que un crédito no le fuera cobrado al particular, normalmente los fallos eran ejecutados por los alguaciles, pero para ilustrar mejor este aspecto citaremos de nuestro autor lo siguiente: “sus sentencias obligaban a los oficiales reales (recaudadores), por ejemplo en Real Cédula fechada en mayo de 1537 en virtud de sentencia fiscal se le ordenaba a la real hacienda pagar los salarios adeudados a

los soldados, consecuentemente se le ordeno al portero procediera a ejecutar la sentencia dando carta de pago de lo cobrado a los oficiales reales.”

“Todas sus resoluciones y mandamientos tenían el carácter de ejecutorias, por tanto al derivar sus fallos de un verdadero ordenamiento constitufan segura jurisprudencia.”

Las decisiones eran tomadas en forma colegiada, por mayoría de votos sin imposición de alguna parte; sus fallos realmente estaban dotados de “imperium”, con la posibilidad de condenar al pago de una prestación en dinero, por lo cual afirmamos que era un tribunal de plena jurisdicción, en contraposición de los actuales tribunales administrativos en los que únicamente se declara el derecho.

Una vez que hemos descrito a esté gran tribunal, nos parece que se convirtió en uno de los pilares fundamentales de la dominación española y del virreynato, por su funcionalidad y jerarquía dentro de la sociedad novohispana da la impresión de haber creado el ambiente de confianza adecuado para su funcionamiento.

Dentro del orden fiscal existieron otros organismos que no debemos de confundir pues se les denomino como tribunales sin ser está su función ya que se dedicaban a la administración de los impuestos, así tenemos el Tribunal de Hacienda Real y el Tribunal de Contadores.

El maestro Oscar Gonzalez realiza diversos comentarios sobre este tema: “El Tribunal de Hacienda Real estaba constituido por los denominados Oficiales Reales que laboraban a diario a fin de cobrar los tributos, rentas, deudas y otros conceptos que llegarán a causarse a favor del fisco, extendiendo sus facultades a todo el territorio virreynal, en cada provincia o distrito, para lo cual podían ejecutar, vender, rematar bienes, llevar gente a prisión y toda

clase de diligencias permitidas por las leyes, las cuales debían de cumplirse por cualquier autoridad así fuera el Virrey, las Audiencias, los demás tribunales, los gobernadores y alguaciles mayores.” El malnombrado Tribunal de Hacienda Real, ejerció en su momento funciones similares a las actuales Administraciones Locales de Recaudación, puesto que exigen el pago de contribuciones al erario público o en su defecto aplican, embargos administrativos y embargos con extracción de bienes.

“El tribunal de Contadores, integrado por el Contador de Resultas dos oficiales auxiliares y un portero, tenían como función vigilar todo lo que los oficiales reales u otros funcionarios hubieren recaudado o dejado de recaudar, ordenado las cuentas en libros apropiados para el efecto y en caso de alteración u omisión fincar responsabilidades, esto era posible pues los oficiales reales entregaban cada año los registro de recaudación, de lo que se hubiera gastado, pagado por ellos y distribuido, con los nombres y firmas de los que intervinieron en estas funciones. Cada año el citado tribunal enviaba su reporte al Consejo de Indias para que se enterase de la situación y se estableciera el valor de los tributos al año siguiente, para el caso de responsabilidad, recaída a un oficial real, los aspectos de hecho eran resueltos por el tribunal de cuentas pero los aspectos de derecho los debía resolver la Real Audiencia.” Hoy en día el citado órgano abarcaría las facultades correspondientes, a los contralores internos dependientes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como las pertenecientes a la Contaduría Mayor de Hacienda instalada por el Congreso de la Unión.

Con estos comentarios observamos la organización de una verdadera infraestructura impositiva, que a pesar de su buena organización funcional tuvo, en la evasión fiscal y en el contrabando a sus principales enemigos.

Para finalizar nuestro autor señala: “Como lo mencionamos anteriormente en el año de 1786, para ser precisos el 4 de diciembre se expidió en Madrid la Real Ordenanza de Intendentes de Ejército y Provincia de Nueva España, conteniendo cambios fundamentales en la administración y gobierno de la colonia, derivando modificaciones en las causas fiscales, creándose la Junta Superior de Hacienda, constituyéndose como un tribunal de apelaciones de primera instancia para los particulares, manejado por los oficiales reales los cuales podían iniciar los pleitos fiscales cuando así lo creyeran conveniente así como ejecutar el cobro de los tributos. Esto resulto en un triunfo para los oficiales reales los cuales argumentaron que los juicios seguidos ante la audiencia dilataban el cobro del tributo, exigiendo jurisdicción autónoma,” sin embargo estas facultades en nuestra opinión tuvieron vigencia relativa ya que el movimiento independendista estallaría en 1810; en conclusión la Real Audiencia fue el único órgano jurisdiccional capaz de sentenciar y hacer efectivos los cobros de impuestos durante la dominación española.

II. “ANTECEDENTES EN LA INDEPENDENCIA Y LA REFORMA”

Finalizado el imperio español, la incipiente nación, debido a su herencia conservo muchas características en sus órganos de justicia, la tradición judicialista española se convino con las nuevas influencias también judicialistas del derecho público de los Estados Unidos, en consecuencia el conocimiento de los asuntos administrativos quedo en manos de los tribunales ordinarios algunos de los cuales se especializaron en materia fiscal.

En su ensayo de forma panorámica la Dra. Lomelí nos aporta la evolución general de las sentencias en materia fiscal y nos dice que: “Los sucesivos cambios de poder en la postindependencia imposibilitaron la puesta en marcha de las instituciones mexicanas, en el

año de 1822 el Imperio de Iturbide, conforme al Reglamento Político Provisional del Imperio sostiene los Juzgados de Hacienda y es hasta el año de 1836 con la instauración del gobierno centralista, que resurgen los referidos tribunales según la Ley Quinta de la Constitución de las Siete Leyes, incluyéndolos dentro del Poder Judicial señalando lo siguiente: “El Poder Judicial conocerá de los asuntos Contenciosos Administrativos y las Autoridades Recaudadoras tendrán las facultades económicas para el cobro de los impuestos” conociendo cada uno de su respectiva materia, debido a que el país se dividió políticamente en departamentos, en segunda instancia conocían del contencioso fiscal los Tribunales Superiores de los Departamentos y en última instancia la Suprema Corte de Justicia, esta organización judicial permaneció hasta 1847.”²

Con lo anterior podemos observar que se conservo la herencia de las instituciones coloniales, aunque la Constitución de 1822, devolvió el conocimiento de los asuntos al Poder Judicial, las circunstancias políticas impiden la estabilidad y el verdadero funcionamiento de los tribunales.

Acto seguido nuestro autor señala: “en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de Mayo de 1853”, emanada del instrumento provisional denominado “Bases para la Administración de la República”, inspirada en la ideología de Teodosio Lares, tomaron como base la institución francesa denominada “Consejo de Estado”, otorgándole facultades para conocer de la materia que nos ocupa, esta institución resolvería sus fallos anulando las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa, a diferencia de sus antecesores no se apegaría al poder judicial, ahora pasaría a formar parte del poder

² Lomeli Cerezo Margarita. “Crónica de la Evolución del Sistema de Justicia Fiscal” Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. No. 104. 3ra. Época. Año IX Agosto de 1996. P. 148.

ejecutivo, pero nuevamente la inestabilidad de la época, trunco esté esfuerzo pues el Partido Liberal tomo al poder.”

El jurista Armando Porras y López abunda en este tema aportándonos los artículos fundamentales de esta ley:

La referida Ley estableció en sus primeros cuatro artículos:

“Art. 1º.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.”

“Art. 2º.- Son cuestiones administrativas las relativas a:

I.- “A las obras públicas.”

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

III.- “A las rentas nacionales.”

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

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

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

“Art. 3º.- Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.”

“Art. 4º.- Habrá en el consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Está sección se formara de cinco consejeros abogados que nombrara desde luego el presidente de la República.”³

Los siguientes artículos reglamentaron la estructura interna del consejo de estado y su funcionamiento, pero es en el capítulo II de su reglamento, donde regula al procedimiento administrativo observándose el modelo de “justicia retenida”. Podemos continuar con los comentarios de la Dra. Lómeli al respecto del procedimiento administrativo así tenemos: “Se iniciaba una fase, que no debería durar más de un mes para fijar la competencia, ante el ministro correspondiente, transcurrido esté lapso y una vez admitida la demanda, pasaba a la sección de lo contencioso administrativo, está era comunicada al Procurador General para su debida contestación, fijada la controversia se procedía a emitir el fallo, el mismo podía apelarse ante el Consejo de Ministros.”

“Paralelamente a esté sistema de justicia coexistió el sistema contencioso administrativo en vía judicial ante los jueces y tribunales de Hacienda, atendiendo los casos sobre los negocios que se refirieran a las contribuciones o impuestos, como también a los negocios judiciales civiles en los que el fisco tuviera interés, además de los derivados de contrabando, delitos cometidos por los funcionarios de hacienda, y los delitos fiscales. Las sentencias emitidas eran apelables ante los Tribunales Superiores, como tercera instancia se recurrían ante la Suprema Corte de Justicia.”

“Como anteriormente lo señalamos en el mes de noviembre de 1855, la Ley Juárez suprimió los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares

³ Porras y López Armando. “Derecho Procesal Fiscal”, Editorial: Textos Universitarios S.A. 5 de mayo de 49. México. D.F. P.p. 110-111

desapareciendo los tribunales de hacienda, regresando nuevamente el conocimiento de las causas administrativas a los tribunales ordinarios entiéndase al poder judicial.”

El Consejo de Estado es el primer antecedente directo de nuestro actual Tribunal Fiscal de la Federación pues ambos fueron inspirados en el modelo de justicia francés, y es la primera excepción a la línea histórica seguida por nuestros gobernantes, opinamos que no es posible que los tribunales ordinarios enmarcaran al derecho fiscal dentro del derecho civil, debido a su antagónica naturaleza, tal vez la especialización de tribunales en materia fiscal dentro del poder judicial hubiera resuelto las divergencias en este tema.

III. “ANTECEDENTES EN LA REFORMA.”

Después de la Colonia México encuentra una época con cierta estabilidad que permite la creación de diversos cuerpos legales como la constitución de ese momento, pero no escapa a las diferencias internas y a la intromisión extranjera.

Nuestra autora en su obra nos comenta: “El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana refrendo la ley Juárez de 1855, siendo vigente hasta la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de Febrero de 1857, esta constitución comprendió al contencioso administrativo en la esfera del poder judicial otorgando dos vías: el juicio de amparo y un juicio especial ante los jueces de Distrito, regidos por diversas leyes fiscales como la Ley del Timbre, Ley sobre contribuciones Directas del Distrito Federal, o bien las Ordenanzas de Aduanas, se aplico el principio “solve et repete”, según el cual debía pagarse el crédito fiscal en algunos casos o bien el

aseguramiento de los créditos.”⁴ Esto lo observamos en la ley de amparo⁵ de esa época en su artículo 15 que a la letra dice:

“Art. 15. Cuando la suspensión se pida contra el pago de impuestos, multas y otras exacciones de dinero, el juez podrá concederla; pero decretando el depósito, en la misma oficina recaudadora, de la cantidad de que se trate, la cual quedará a disposición de dicho juez para devolverla al quejoso o a la autoridad que la haya cobrado, según que se conceda o niegue el amparo en ejecutoria de la Suprema Corte.”

En el artículo antes citado encontramos la figura del aseguramiento se dejaba la cantidad de dinero correspondiente en la propia administración pública y en caso de que el particular ganase el amparo se le devolvía la suma de dinero, pero si resultaba contrario a sus intereses el crédito fiscal quedaba pagado, esta disposición seguramente trataba de evitar la posible evasión al fisco.

Continúa nuestra autora: “Si bien es cierto que el artículo 97 fracción I de la constitución de 1857 no menciona por su nombre a la materia administrativa, la legislación, la doctrina y la jurisprudencia interpretaron este artículo haciendo implícita esta mención en las controversias civiles entendidas en sentido amplio. Los juicios seguidos en vía de amparo eran resueltos otorgando o negando la justicia de la unión, en cambio los seguidos por el juicio ante jueces de Distrito nulificaba la resolución combatida.” Los ordenamientos de la reforma, permitieron la interpretación aludida con lo que se conservo la tradición judicialista.

⁴ Idem 2. p. 150.

⁵ “Ley de Amparo. Ley Orgánica Arts. 101 y 102. (Constitución de 1857). p.p. 5,6.

La fuente consultada nos dice: “el sistema antes descrito predominó en México desde 1857 hasta la Ley de Justicia Fiscal en 1936, existiendo una pequeña excepción, con motivo de la invasión napoleónica el segundo imperio mexicano encabezado por Maximiliano, nuevamente estableció el Consejo de Estado, regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios el 12 de octubre de 1865, así como por la ley de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento. Definieron como cuestiones contencioso administrativas, las promovidas por cualquier persona o corporación reclamando un derecho perfecto y preexistente que se presumiera violado por los representantes del Estado, así como todas aquellas promovidas por las anteriores personas incluyendo a la Administración Pública, en virtud de derechos adquiridos por un acto administrativo y a las que se refieren a la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos. Se excluía de la materia administrativa a los actos de gobierno y a la declaración de ilegalidad de las normas jurídicas, reservando para el Poder Judicial las cuestiones referentes a los contratos celebrados por la Administración o sus agentes, relativos a los bienes del Estado, que tuvieran por objeto la percepción de rentas o realización en dinero, así como los juicios concernientes a la propiedad o posesión de cosas inmuebles. Para el caso de conflictos de competencia entre las autoridades administrativas y el Poder Judicial, se estableció dentro del Consejo de Estado un Tribunal de Conflictos.”

En resumen este segundo intento tomo las características principales expuestas por Teodosio Lares en 1836, coexistiendo los tribunales judiciales y los administrativos. Los anteriores comentarios nos muestran la competencia que tenía el citado órgano, desde la definición de lo contencioso administrativo con lo cual dividían el conocimiento de los asuntos.

Ejecución.

Por medio del juicio de garantías ejecutaban los fallos de orden civil y por tanto los de carácter administrativo, la ley de Amparo emanada de la Constitución de 1857 dispone diversos medios para este efecto, entre los cuales tenemos:

“**Art. 49** El Juez de Distrito hará saber sin demora la sentencia a las partes y a la autoridad encargada inmediatamente de ejecutar el acto que se hubiere reclamado; y si antes de veinticuatro horas, esta autoridad no procede como es debido, en vista de la sentencia, ocurrirá a su superior inmediato requiriéndolo en nombre de la Unión, para que la haga cumplir la sentencia de la Corte. Si la autoridad ejecutora de la providencia no tuviere superior, dicho requerimiento se entenderá desde luego con ella misma.”

Este artículo señala la primera de las formas de exigencia que se entiende con la propia autoridad encargada de cumplir con el fallo o en su defecto con el superior jerárquico, con la condición de que transcurran veinticuatro horas de no cumplirse el mismo, este medio de ejecución puede ser eficaz en la forma en que se haya llevada a cabo el apercibimiento o de la responsabilidad que como funcionarios tengan las autoridades, conforme a esta ley podríamos interpretarla como una advertencia.

Continuamos con los medios de ejecución en la época de la reforma, transcribiremos fragmentos de los artículos medulares:

“**Art. 50.** Cuando a pesar de ese requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, y dentro de seis días no estuviere cumplida, si el caso lo permite, o en vía de ejecución, en la hipótesis contraria, el juez pedirá por conducto del Ministerio de Justicia, el auxilio de la

fuerza pública, si con ella se puede vencer la resistencia que se oponga a llevar a debido efecto la ejecutoria. . . .”

El artículo antes citado amplía el plazo de cumplimiento, e incrementa drásticamente la sanción al utilizar a la fuerza pública lo que en definitiva obliga a la autoridad, solo existe un inconveniente, nuestro artículo contiene diversas palabras que lo hacen ambiguo: “si con ella se puede vencer la resistencia” en nuestra opinión da lugar a interpretaciones divergentes con el espíritu del artículo, sin embargo el artículo en su conjunto tiene el fin de hacer cumplir las resoluciones.

“**Art. 51.** En los casos de resistencia a que se refieren los dos artículos anteriores, el Juez de Distrito, siempre que se haya consumado de un modo irremediable el acto reclamado, procesará a la autoridad encargada inmediatamente de su ejecución; y si esta autoridad goza de la inmunidad que concede la constitución a los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, dará cuenta al Congreso federal o a la Legislatura respectiva, para que procedan conforma a sus atribuciones.”

Pareciera que este artículo es más drástico en las sanciones aplicadas a la inexecución, pero supedita el procesamiento de la autoridad al hecho de que no exista forma alguna de resarcir en sus garantías individuales al quejoso, para solamente iniciar un procedimiento seguramente de destitución en contra del funcionario, en ningún caso el artículo prevee que vuelvan las cosas al estado que guardaban antes de la demanda de garantías.

“**Art. 52.** Si el quejoso, el Promotor fiscal o la autoridad ejecutora creyesen que el Juez de Distrito, por exceso o por defecto, no cumple con la ejecutoria de la Corte, podrán recurrir en queja ante este Tribunal, pidiéndole que revise los actos del inferior. Con el

informe justificado que este rinda, la Corte confirmará o revocará la providencia de que se trate, cuidando siempre de no alterar los términos de la ejecutoria.”

Este artículo atiende a los funcionarios que trabajan en los propios órganos de justicia es decir, la ley de amparo en aquel entonces señalaba que los fallos emitidos en el juicio de amparo eran revisados por la Suprema Corte y una vez confirmado el fallo se procedía a ejecutarlo, el encargado de esto era el Juez de Distrito por eso ante la dilación en la actuación de este, era justo tener un medio en su contra para pedir que se aceleren y se cumplan por completo las diligencias. Sin embargo en nuestra opinión tiene el mismo defecto del artículo anterior en el entendido de que solo da pie al inicio de un procedimiento, aunque la propia ley de amparo de 1857 señala otros medios que son dignos de mencionarse:

En el capítulo décimo de la citada ley se refiere a la responsabilidad de los jueces y su artículo 63 en su fracción V señala:

“V. El no ejecutar la sentencia de la Suprema Corte en los plazos que fija la ley, o ejecutarla en términos que amplíe o restrinja sus efectos.”

La fracción aludida atiende tanto al incumplimiento total como al parcial y lo contempla como una causa de sanción la cual es:

“Art. 72. La inexecución de las sentencias de la Corte, se castigará con la suspensión de empleo del juez, de uno a seis meses, quedando además, este, obligado a pagar a las partes el perjuicio que les haya causado, conservando estas su derecho para hacer que la sentencia se ejecute.”

Nos parece poco una suspensión, aunque en otro artículo se contemplen otros medios legales, porque no es garantía de que se vuelva a incurrir en esta situación y además ningún pago económico puede devolver en el uso de las garantías individuales al particular, aunque es un gran avance y junto con otros procedimientos puede llegarse a castigar plenamente a la autoridad. Y de muy buena forma subraya que las partes conservan su derecho a que la sentencia se cumpla.

Finalmente el artículo 83 de la ley antes citada da pie a que se promuevan otras acciones en contra de la autoridad:

“Art. 83. La responsabilidad en el orden civil o criminal a que de lugar la ley o acto reclamado, se substanciará y fallará en el juicio correspondiente y con arreglo a las leyes vigentes.”

La parte o partes afectadas tienen el derecho de promover ante los tribunales civiles o penales la responsabilidad, daños o perjuicios como también los delitos que de conformidad con el criterio de los particulares se hayan cometido, con esto queda libre su derecho de defensa.

Nuevamente observamos que los distintos grupos de poder han implementado su visión en la impartición de justicia, sin embargo la tradición judicialista ha imperado en todos los momentos de nuestra historia, aunque la evolución social y del derecho fiscal le han dado relevancia a los actos administrativos por lo que a partir de 1917 se hacen intentos para reorganizar la materia tributaria y administrativa, llegamos a la conclusión de que hasta el momento histórico analizado solamente el sistema novohispano tuvo la estabilidad requerida y los poderes suficientes para realizar sus objetivos.

IV. "ANTECEDENTES EN EL PORFIRIATO"

De forma general se continuo con el sistema judicialista delegando la facultad resolutoria al Poder Judicial por medio de los tribunales ordinarios, en consecuencia no existen innovaciones, pero es digno de mencionarse el esfuerzo para mejorar la recaudación de impuestos y dejar atrás los viejos vicios, esto se implemento con la creación de leyes fiscales como la nueva ley general del timbre de 1887, diversos aranceles, la lucha contra las alcabalas, reorganización interna del fisco, facultades económico-coactivas para esté mismo, el arreglo de la deuda interna, externa y la supresión de la zona libre de Tamaulipas pues se consideró que la línea ferroviaria había desterrado el aislamiento de la zona, en el orden de la justicia administrativa, se publicó en 1898 la Ley Sobre el Contencioso Administrativo. En general el régimen de Porfirio Díaz creó un sinnúmero de leyes para arreglar los problemas nacionales, debe señalarse que algunas de estas han llegado hasta nuestros días, la estabilidad lograda por la imposición de la fuerza y la dictadura necesarias para el capital extranjero provocaron que se consideraran de primordial importancia a las instituciones de gobierno por lo que esté sistema de justicia perduraría hasta terminada la Revolución, los subsiguientes gobiernos efectuarán diversos cambios.

V. "ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCION DE 1917"

Las condiciones sociales que imperaban en el Porfiriato tuvieron que modificarse con el triunfo de la revolución y para producir este cambio se hizo necesaria una nueva constitución: "El artículo 104, fracción I de la Constitución del 5 de febrero de 1917,

sostiene el modelo judicialista, otorgando competencia a los tribunales de la federación para conocer de todas las controversias de materia civil o criminal, de nueva cuenta se omite señalar a la materia administrativa y/o fiscal. A este respecto los juristas del siglo XIX pensaban que dada la controversia sobre la aplicación de la ley administrativa el Poder Ejecutivo debía suspender su acción para que fueran los tribunales ordinarios los que decidiesen la causa del conflicto.” De acuerdo con esta opinión los juristas preferían la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución a la creación de tribunales administrativos, esto refleja la mentalidad de la época plasmada en ley, en nuestra opinión los juristas están influenciados por el auge constitucionalista del momento histórico.

Continuamos con nuestra obra: “Conforme a la constitución se instauro el proceso federal llamado “juicio sumario de oposición”, reglado por las leyes administrativas especiales, tramitándose en el término de treinta días siguientes al momento en que se garantizara el interés fiscal. La primera instancia ante los jueces de Distrito, su resolución se recurría en vía de apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito, contra este fallo existían dos posibilidades recurrir interponiendo el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia o promoviendo el juicio de amparo. En opinión de Antonio Carrillo Flores el juicio de oposición era inconveniente y lento para las partes para los particulares por la dificultad que implicaba obtener la ejecución de los fallos, para el fisco le era inconveniente en primer lugar porque al ser los ministerios públicos sus representantes se veían obligados a contestar en tres días hechos desconocidos, esto provoco que se limitaran a contestar negando los hechos demandados sin entrar al estudio del asunto, por otra parte el Código Federal de Procedimientos de 1908 no facultaba a los jueces para seguir los procedimientos de oficio, por lo que garantizado el interés fiscal y admitida la demanda, el procedimiento

quedaba en suspenso acumulándose los expedientes por largo tiempo; por último cuando la sentencia favorecía a la Hacienda Pública el particular tenía la opción del amparo, en cambio la autoridad carecía de esta posibilidad.” El comentario es bastante atinado pues al parecer el problema de fondo fue la minoritaria posibilidad de obtener el cobro del impuesto o contribución impugnada, al igual que hoy en día el juicio de amparo en su respectiva ley ofrece mayor certeza para obtener lo ganado en juicio.

Todos estos factores aunados al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que “el particular podía impugnar un acto de autoridad (inclusive fiscal) directamente por el juicio de amparo” ofreciendo mayores garantías como la suspensión del acto reclamado y las medidas establecidas en la ley de la materia para obtener el cumplimiento de la sentencia, provocaron el desuso de esta vía. Estos criterios empezaron a cambiar en el año de 1929, suscitado por la jurisprudencia de la Suprema Corte en el sentido de que el juicio de amparo “es improcedente cuando el particular tiene a su disposición un recurso o medio de defensa ordinario”, propiciando la declaración de improcedencia del amparo contra cobros fiscales obligando a los particulares a promover el juicio sumario de oposición.

a) Ejecución de sentencias.

Como un complemento a los comentarios anteriores expondremos algunos artículos de la ley de amparo del 18 de octubre de 1919 la cual surge con motivo de la constitución de 1917, dichos artículos se concentran en el capítulo décimo de la citada ley ya que este trata de la ejecución de sentencias.

“Artículo 124. Pronunciada por la Suprema Corte una sentencia en los juicios de amparo de que ella deba conocer en única instancia, lo comunicará así a la autoridad

responsable, mandándole la ejecutoria para que la cumpla. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que dicha autoridad hubiere recibido la mencionada ejecutoria, está no quedare cumplimentada, si fuere posible, o en vías de ejecución en la hipótesis contraria, la Suprema Corte, a petición de cualquiera de las partes, requerirá ala autoridad responsable para que en un término perentorio la cumplimente y cuando a pesar del requerimiento está no lo hiciere, la Suprema Corte la consignará a quien corresponda para que proceda criminalmente en su contra y comunicará la resolución al superior jerárquico de la autoridad responsable, a fin de que inmediatamente se provea al cumplimiento de la sentencia; el mencionado superior jerárquico será responsable de la ejecución en los mismos términos que la autoridad contra quien se pidió el amparo. Lo mismo se observará cuando el cumplimiento de la ejecutoria se retarde con evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o cualquiera otra que intervenga en la ejecución.”

Tenemos en este artículo grandes coincidencias con la ley de amparo que rigió durante la época de la reforma, el método sancionatorio es el mismo el apercibimiento por parte de los juzgados, hacia las autoridades responsables; para que este medio se ejercite se necesita la previa solicitud del particular de lo contrario no se ejecuta. Tiene la virtud de proceder de inmediato en la acción penal y en segundo lugar se le notificaba a su superior jerárquico tanto la omisión en el cumplimiento como dicha actuación penal. Contempla el propio artículo la posibilidad de accionar los medios antes descritos, en los casos en que se exceda el tiempo de cumplimiento.

“Art. 126. Cuando se trate de un juicio de amparo de que haya conocido el Juez de Distrito luego que cause ejecutoria la sentencia pronunciada por éste o que se reciba el

testimonio de la sentencia en revisión pronunciada por la Suprema Corte, que deberá remitirla desde luego y aun en casos urgentes ordenarse la ejecución por telégrafo, el Juez de Distrito la dará a conocer sin demora a las partes y a la autoridad responsable para su más pronto y exacto cumplimiento. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación no quedare cumplimentada, cuando el caso lo permita o no esté en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el Juez de Distrito ocurrirá al superior inmediato de dicha autoridad para que haga cumplir la sentencia: y si la autoridad ejecutora no tuviere superior, el requerimiento se entenderá desde luego con ella misma. Cuando a pesar de este requerimiento no se obedeciere la ejecutoria, la Suprema corte procederá como lo dispone la fracción XI del artículo 167 de la Constitución.”

Encontramos en este artículo la figura del apercibimiento en otra hipótesis, la relevancia es que ante la insistencia en la inejecución del amparo, la Suprema Corte puede proceder a la destitución del funcionario como último castigo, para ejercitar el medio de ejecución con mayor coacción; en el artículo precedente se observa un procedimiento muy similar al estipulado en la ley de amparo que emana de la constitución de 1857.

Por último mencionaremos que en los artículos 129 y 130 de la ley de amparo en cita contemplan la posibilidad de promover el recurso de queja en contra de los jueces de Distrito o de la Suprema Corte en su respectiva competencia ante la dilación o incumplimiento de la sentencia ejecutoria, con esto garantiza la defensa del particular ante la autoridad.

Ahora retomaremos el desarrollo histórico de las sentencias en la época del constitucionalismo. En este instante de la evolución jurídica se crea el momento, el ambiente propicio para el cambio de sistema, ahora nos referiremos a las excepciones que

existieron en materia administrativa de las que no conoció el Poder Judicial, las cuales a nuestro juicio contribuyeron a la complejidad de la materia fiscal, favoreciendo la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

La obra de Jaime Cadena Rojo nos dicen que⁶: “La Comisión Consultiva de Indemnizaciones, creada por decreto del 30 de junio de 1911, que entendía y resolvía de las reclamaciones hechas por los particulares por considerar que su patrimonio fue dañado a consecuencia de la lucha armada durante la revolución, se apoyaba en la Secretaría de Hacienda en razón de la procedencia o improcedencia legal de las reclamaciones y resultando favorable consultaba sobre el monto de la indemnización a que tuvieran derecho. Por decreto de mayo de 1913 se reconoce el derecho a los extranjeros de reclamar el mismo tipo de daños aumentando el trabajo a la comisión.”

El procedimiento de la antes citada comisión, en términos generales era un juicio oral, la reclamación debía de contener los elementos esenciales de una demanda, acto seguido era revisada por el “vocal semanero”, el cual dictaba acuerdo admitiendo, desechando, pidiendo su complementación aclaración o se ajustara a la ley. Posteriormente se abría un período probatorio, admitiéndose toda clase de pruebas con el sólo requisito de presentarse en forma documental, dictándose resolución debidamente fundada y motivada. La peculiaridad era que al momento de interponer este recurso se entendía por renunciada la acción que se hiciera valer ante los tribunales judiciales.

Está comisión fue el primer intento para resolver el conflicto armado por la vía legal, desgraciadamente el movimiento revolucionario se prolongaría por más tiempo.

⁶ Cadena Rojo Jaime. “El Tribunal Fiscal de la Federación y la Justicia Federal”, Ediciones T.F.F. Obra Conmemorativa de los 45 años del T.F.F. P.p. 275-281.

Continuamos con nuestro autor: “Por decreto del mes de enero de 1929, se suprimieron todas las Comisiones de Reclamaciones y se procedió al arreglo de todas las controversias interiores que tuviera el Gobierno Federal.”

“El 20 de febrero de 1929, se promulgó la Ley Reglamentaria de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, estableciendo el derecho de los ciudadanos a reclamar el pago de los daños y perjuicios ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios públicos. Podía conocer de los siguientes rubros:”

- a) “Servicios personales”
- b) “Servicios prestados por empresas individuales o colectivas, conforme a cuota reducida.”
- c) “Servicios prestados por empresas, individuales o colectivas, conforme a cuota normal.”
- d) “Contratos de obras que contienen suministros de materiales.”
- e) “Contratos de compraventa.”
- f) “Contratos de arrendamiento.”
- g) “Contratos de cambio incluyendo los giros postales.”
- h) “Contratos de préstamo.”
- i) “Contratos de fianza.”
- j) “Subvenciones que no hubieran sido cubiertas y que procediera legalmente.”
- k) “Papel infalsificable.”
- l) “Suscripciones de particulares para la fundación del Banco Unico.”
- m) “Actos que conforme a derecho impusieran al Gobierno Federal la obligación de indemnizar los daños directos que los mismos hubieren causado.”

“Todas las resoluciones emitidas por esta comisión tenían el carácter de cosa juzgada.”

Esta serie de comisiones nos demuestran la reciente reorganización pública, con lo que poco a poco le dan forma a los órganos administrativos y de justicia. La Comisión Ajustadora de la Deuda Pública comprendía rubros de diferentes materias entre ellas la civil, administrativa, fiscal, laboral, por lo que se le delegó gran competencia jurisdiccional; su finalidad última y su funcionamiento constituyen importantes antecedentes administrativos.

“Otras excepciones fueron los procedimientos regulados en la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales Federales, la Ley de Organización de Justicia Fiscal para el Distrito Federal y la Ley Orgánica de la tesorería de la Federación

“El 8 de abril de 1924, se estableció el procedimiento para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales federales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de sus oficinas de recaudación determinaban las infracciones, cuando el monto por concepto de multas excediera de \$20.00, solicitaban autorización al Jurado de Penas Fiscales.”

“En dicho jurado comparecían ambas partes, los particulares alegaban la improcedencia de la sanción o la cuantía de la multa, acto seguido aportaban las pruebas necesarias, dictada la resolución se promovía el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o ante el mismo Jurado en el caso de sobrevenir las siguientes causales:

- a) “Cuando no existiendo el hecho considerado como infracción hubiere sido penado.”
- b) “Cuando la ley no señalara pena en el caso resuelto y se hubiera aplicado alguna.”

- c) “Cuando al hacer uso de la facultad discrecional, al aumentarse la pena, resultara excesiva en relación con la infracción.”
- d) “Cuando el penado no hubiere sido el infractor o no tuviere responsabilidad alguna.”

“La naturaleza de este recurso era optativa, los particulares tenían la posibilidad de recurrir ante el Juzgado de Distrito en vía de reclamación, pero una vez intentada cualquier vía no se podía abandonar una de ellas para seguir la otra. Las resoluciones favorables, revocaban la sanción o multa ordenada por autoridad administrativa.”

Este recurso nos parece viciado pues al no resolverse favorablemente a los intereses de los particulares, se intentaba nuevamente ante la demandada, convirtiéndose en juez y parte o ante el mismo juzgador, aunque respetaba la garantía de juicio previo a la imposición de la sanción.

“La Ley de Organización de Justicia fiscal para el Departamento del Distrito Federal, fue instaurada por decreto el 11 de febrero de 1929, creando el Jurado de Revisión ante el cual procederían todas aquellas revisiones: a) en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales en las que se fijara a los acusantes una obligación a su cargo, b) en contra de las resoluciones sobre la repartición o derrama de los impuestos, cuando está debiera hacerse por las Juntas Calificadoras, en caso de que la autoridad administradora del impuesto no estuviera de acuerdo con la resolución y c) en contra de las resoluciones que declararan a personas infractoras o presuntas infractoras de impuestos y se les impusiera una sanción. En caso de ser favorable la resolución se revocaba la orden administrativa.”

“En los mismos años funcionó la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, establecida por la ley reglamentaria de este impuesto, facultada para conocer de las

inconformidades en contra de las resoluciones que emitía la Junta Calificadora del Impuesto Sobre la Renta, podían interponer el recurso tanto los particulares como los Jefes de las Oficinas Receptoras y la Dirección General del Timbre sujetos a las mismas exigencias para su procedencia.”

“En el año de 1932 entro en vigor la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que entro otros aspectos regulo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales que no hubieren sido pagados en tiempo, el cual podía ser impugnado por el “juicio de oposición,” tenía su proceder cuando la persona afectada no era sujeta de la contribución o no tenía responsabilidad exigible, en cuando el crédito se hubiera extinguido legalmente o fuera inexistente, o bien cuando el monto del crédito era inferior al exigido.”⁷

Estos recursos revocaban los mandamientos administrativos emitidos por las autoridades fiscales y/o administrativas, la continua creación de comisiones pone de manifiesto la falta de organización e infraestructura de la propia Secretaría de Hacienda, como también refleja el desarrollo económico del país en el que cobra relevancia el aspecto impositivo, desgraciadamente esta tendencia se torno negativa pues el particular no tenía garantía alguna, salvo el amparo para una plena resolución de las controversias evidenciando la complejidad y la lentitud del procedimiento contencioso administrativo lo cual motivo la aparición de nuevas formas de impartición de justicia.

⁷ Idem. 6 P.p. 278,279.

VI. "ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION"

La ineficacia del juicio ordinario de oposición y la lentitud de los procedimientos contencioso administrativos, así como la diversidad de recursos, la inseguridad de los particulares ante las resoluciones, y el problema de recaudación del fisco, motivaron el estudio de una instancia más rápida que resolviera en definitiva el rezago y aclarara el ambiente jurídico.

La Dra. Lomelí nos comenta⁸: "Estas circunstancias llevaron al Maestro Carrillo Flores encargado del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda, a proponer al Secretario de Hacienda en Turno la creación de un procedimiento moderno, rápido, eficaz, a cargo de un tribunal especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas, como lo que fuese aprovechable de la legislación y la doctrina extranjeras."

"Con gran visión Carrillo Flores menciona las principales características que debería tener el próximo tribunal administrativo, siendo una propuesta para solucionar el problema histórico que llegaba a su punto culminante, lo que seguramente constituye una gran aportación;" a la distancia creemos que resolvió el problema pero algunas de las aristas propuestas como la rapidez hoy en día vuelven a ser cuestionables debido a la intensa actividad provocada por el avance de la tecnología.

"El Secretario Bassols acepto la formación de una comisión integrada por los abogados Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina Gutiérrez, y Antonio Carrillo Flores para que

⁸ Idem. 2 P.p. 153,154.

analizaran la viabilidad de la propuesta y redactaran un proyecto de ley. Todos ellos trabajaron arduamente en la encomienda, a principios de 1935 se entregó el proyecto para la consideración del Secretario en el mes de mayo.”

“En este mes surge la denominada crisis del maximato, enfrentamiento político entre el Presidente Lázaro Cárdenas y el expresidente Plutarco Elías Calles trayendo consigo la renuncia del Scio. De Hacienda postergándose su aprobación.”

“Este lapso es aprovechado por todos aquellos detractores del pretendido proyecto aludiendo la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos refiriéndose a la tesis del Ministro Vallarta de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que la justicia administrativa no podía establecerse, por serle contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al artículo 49 de la de 1917, según el cual no podía reunirse dos o más poderes (el ejecutivo, legislativo o judicial) en una sola persona o corporación.”

El jurista Porras y López en su obra procesalista señala: “En general la controversia versaba en tres grandes puntos:”

- A) “En caso de que la administración juzgare, tendría poderes jurisdiccionales que invadirían el ámbito reservado al Poder Judicial violando el principio de separación de poderes.”
- B) “La constitución expresamente prohíbe el establecimiento de tribunales especiales, un tribunal contencioso administrativo crearía un tribunal especial.”
- C) “Se violaba el principio que enuncia “nadie puede hacerse justicia por su propia cuenta” en el entendido de que la administración se juzgaría a sí misma.”⁹

⁹ Idem 3. Pag. 112.

Debido a la tradición judicialista que históricamente ha imperado en nuestra legislación y a la redacción del texto constitucional le concedían la razón a todos estos argumentos, pero creemos que dejaron de observar la problemática procesal en el derecho fiscal y de aportar otra solución al problema, sin embargo está polémica como lo veremos más adelante, desapareció al modificar el artículo 104 constitucional, hechando por tierra a sus detractores.

Continúa la Dra. Lomeli: “El entonces Procurador General de la República Silvestre Guerrero, se pronunció a favor de estos argumentos lo que provoco se atrasara la promulgación de la ley. Con la entrada del nuevo Secretario de Hacienda de apellido Suárez, se conoció nuevamente del proyecto analizándolo con detenimiento, hasta convencerse y proponer al Presidente Cárdenas la creación de un tribunal administrativo. El problema de la constitucionalidad nunca fue llevado a la Suprema Corte de Justicia por tanto no paso de ser una discusión histórica y doctrinaria.”

“Finalmente el 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas, creándose el Tribunal Fiscal de la Federación, primer tribunal administrativo, autónomo e independiente, que apareció en la historia jurídica de nuestro país.”¹⁰

El jurista Porras y López señala: En la exposición de motivos de esta ley se dijo: “El de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie a México una institución como la de justicia administrativa, a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos, y construya alrededor de principios

¹⁰ Idem. 2 Pag. 155.

uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de 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 encomendadas”.

Esta mención evidencia los objetivos del Estado Mexicano para el Tribunal Fiscal, sobre todo en el aspecto de sustitución del poder ejecutivo ya que hasta el momento existía diversidad de instituciones y procedimientos encargados de la materia, refiriéndose sobre todo al conjunto de principios, que el propio tribunal ha declarado a través de su jurisprudencia hasta ese momento inexistente.

Nuestro autor, dentro de su obra cita el análisis, acerca de los elementos que distinguen al Tribunal Fiscal de la Federación: “Entre las principales características que ostenta este Tribunal en opinión del maestro Andrés Serra Rojas tenemos:”

I.- “El Tribunal Fiscal depende del Poder Ejecutivo, aunque los actos jurídicos que ejecuta son de naturaleza jurisdiccional.”

En este sentido el tribunal queda fuera de los tribunales del Poder Judicial Federal y realiza funciones como las de cualquier otro tribunal resolviendo litigios de naturaleza fiscal.

II.- “En el aspecto legal el tribunal se encuentra fundado en la Constitución y el Código Fiscal de la Federación.”

Efectivamente con la reforma artículo 104 constitucional se legaliza totalmente a la justicia contencioso-administrativa, y el código referido, reglamenta el procedimiento que se sigue ante el tribunal.

III.- “El tribunal Fiscal es un tribunal de derecho.”

“Se aplican los principios generales del derecho, pero sobre todo los que dicen: “Jura Novit Curia”, los tribunales saben el Derecho y se complementa con “Da mihi factum dabo tibi just”, que significa dadme los hechos y yo les daré el derecho.” En otras palabras, puede analizar y resolver todos los casos en los que las leyes le confieran competencia.

IV.- “El Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo de justicia delegada y no de justicia retenida.”

“En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se menciona: Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá 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 de una manera franca y amplia, pero no puede hablarse propiamente de justicia administrativa.” Por lo tanto no es necesario el consentimiento ni revisión de ninguna autoridad para resolver los asuntos que le competen, como se puede advertir la última frase divaga, a pesar de esto el tribunal se ha convertido en órgano de justicia fiscal.

V.- “El Tribunal corresponde al contencioso de anulación.”

Citando la exposición de motivos tenemos: “Será a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no al Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la declaración de nulidad de actos o procedimientos y fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades

propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte. Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca”.

En virtud de que el tribunal fue tomado del modelo francés denominado Consejo de Estado, se tomo la teoría de las nulidades para los efectos que conlleve la resolución, esto quiere decir que las resoluciones se limitan a declarar la nulidad (dejar sin efectos) del acto recurrido salvo ciertas excepciones como lo son las pensiones, los contratos de obra pública entre otros.

VI.- “El tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o de acto de autoridad. Debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay norma legal de la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.” Está facultad se encuentra exclusivamente reservada a los tribunales del Poder Judicial Federal en vía del juicio de garantías o juicio de amparo, con fundamento en la constitución el Tribunal Fiscal deja de conocer cualquier agravio constitucional planteado en la demanda sin pronunciarse sobre el fondo del mismo.

VII.- “La competencia del tribunal es limitada.”

“Como organismo estatal tiene una competencia restringida y que deriva precisamente 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.”

“En sus orígenes el tribunal solo tenía competencia estrictamente fiscal, con el devenir del tiempo la competencia se ha ampliado a materias que están fuera del derecho fiscal, la propia ley de justicia fiscal dejó abierta la puerta para esta posibilidad: La confianza que el Tribunal Fiscal de la Federación ha merecido la revela el hecho de que, sin oposición de los sectores interesados ni de la opinión pública, su jurisdicción jamás se ha modificado sino para ampliarla.”¹¹

Hoy en día la competencia es mucho mayor a la contemplada en su creación lo cual ha motivado la opinión de diversos autores señalando la necesaria creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo el que tomaría sus bases en el actual tribunal conociendo de todos los actos administrativos, es cierto que el aumento denota confianza, opinamos que es necesario el cambio estructural en la inteligencia de que el tribunal corre el peligro de convertirse en un “conoce todo” y que no tenga la posibilidad de desahogar sus expedientes.

En conclusión el Tribunal Fiscal de la Federación fue ideado para agilizar las impugnaciones, con esto el estado esperaba tener mayor eficacia en la recaudación de los impuestos, en el fondo este era el verdadero problema, ya que al conceder la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución por la simple interposición del recurso legal

¹¹ Idem. 3. P.p. 116-119.

aunado a la diversidad de medios para actuar hacían imposible el cobro de los créditos fiscales controvertidos.

VII. “ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA SENTENCIA EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION”

Desde el establecimiento del Tribunal han existido diversas modificaciones a las leyes fiscales, debido a la dispersión de las leyes fiscales, primeramente se creó el Código Fiscal de la Federación concensando todos los principios aplicables a los tributos, es en este ordenamiento donde se plasmaron diversos planteamientos de la Ley de Justicia Fiscal regulando la forma, el tipo de resolución, el procedimiento contencioso y la doctrina de anulación. Cabe señalar que han existido tres Códigos Fiscales con los cuales a pesar de sus modificaciones con diferentes matices, se ha seguido la idea inicial del contencioso de anulación.

El maestro Margain Manatou a propósito del 45 aniversario del T.F.F. recordó diversos aspectos de la Ley que dio origen al citado tribunal: “La Ley de Justicia Fiscal determinó que el contencioso regulado en ella sería lo que en doctrina se conoce como contencioso de anulación, precisando que el Tribunal sólo tendría la función de declarar la legalidad, o la nulidad de los actos o procedimientos: El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la Ley se establece que el

fallo del Tribunal Fiscal que declare la nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.”

La anterior transcripción de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal deja entrever dos tipos de nulidad, aquella que condene algún efecto y otra que anule totalmente el acto combatido. En otro criterio continua la tradición judicialista, alejándose del espíritu inicial de la propuesta del órgano de justicia administrativa, independiente de otros tribunales, opinamos que las cuestiones políticas influyeron entre otras cosas motivadas por el temor a que el Tribunal se tornará difícil de manejar.

Agrega el maestro Margain: Reafirmando este criterio se enuncio: “El Tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso. Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos. En otros, llevará implícita la posibilidad de una condena, pero, y esto conviene aclararlo el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del tribunal, deberá de combatirse como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo.”¹² Este comentario demuestra claramente que el tribunal desde sus inicios es un órgano jurisdiccional pero depende de otra instancia para hacer valer sus resoluciones, actualmente con la tendencia de incrementar aun más su competencia, estas motivaciones pueden crear situaciones conflictivas al interior del tribunal por el, consiguiente incremento del número de expedientes junto con un estrecho presupuesto, el tribunal carecerá del personal suficiente incrementando el rezago de expedientes.

¹² Margain Manatou Emilio. Edición. T.F.F. “El Tribunal Fiscal de la Federación un somero examen del mismo”. “Obra Conmemorativa de los 45 años del T.F.F. p. 252.

En la última parte de su ensayo la Dra. Lomelí realiza el estudio de los puntos más relevantes, de nuestras codificaciones fiscales, por lo que se hará breve referencia de ellos:

“I.- El Código Fiscal de 1938.”

“Dicho código fue promulgado el 30 de diciembre de 1938, incorporo diversos ordenamientos de la ley de justicia fiscal, como la estructura interna, la competencia del tribunal y estableció la posibilidad que una ley especial le otorgará competencia en otras materias.”

“En cuanto a sus resoluciones mantuvo la idea esencial del juicio de nulidad con algunos cambios, como el hecho de que la resolución impugnada debería apreciarse tal y como apareciera probada ante la autoridad fiscal a menos que esta se hubiere negado a admitir las pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario el actor no hubiera tenido oportunidad de ofrecerlas”. El mismo ordenamiento señala: “no serán admisibles las pruebas que no hubieran sido ofrecidas ante la autoridad demandada, salvo que en la parte oficiosa no hubiera oportunidad legal de hacerlo”.

Esta disposición muestra impedimento para promover, ya que pueden existir hechos sujetos de prueba que aparezcan con posterioridad al recurso previamente intentado, pero trajo consigo un cambio benigno, la instancia ante el tribunal pasa a ser un verdadero juicio y dejó de ser un recurso más, convirtiéndose en la fase jurisdiccional.

“El código estableció, que los fallos del Tribunal tenían fuerza de cosa juzgada relativa para el particular, porque podía cambiarse el fallo con el juicio de amparo, y de cosa juzgada absoluta para las autoridades, en virtud de que no procedía el amparo quedándose solo con el recurso de queja ante el pleno versando, exclusivamente sobre la aplicación de

jurisprudencia. Esta situación subsistió hasta el año de 1947, en el cual estableció el recurso de revisión, en contra de las sentencias definitivas del tribunal, siendo competente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, procediendo para las autoridades y no para el particular.”

“Esta situación imposibilitó a la Secretaría de Hacienda para promover amparos cuartando su derecho de defensa, por ello promovieron la modificación del artículo 104 constitucional lo que sucedió el 16 de diciembre de 1946 quedando en su parte conducente como sigue: En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

“Esta adición no menciona al juicio de amparo, para estos efectos se creó la revisión, conservando el principio de autonomía y definitividad de la sentencia del tribunal. La modificación trajo consigo importantes consecuencias, finalizó la controversia de la constitucionalidad del tribunal fiscal, mencionándose en el máximo cuerpo legal contribuyendo a la existencia de nuevos tribunales administrativos, en contraposición provocó el rezago en el manejo de expedientes por parte de la Suprema Corte al incrementar el volumen de expedientes.” En nuestro punto de vista el reconocimiento constitucional es plausible, así como el otorgar medios de defensa para ambas partes, equilibrando su garantía de seguridad jurídica; a contraluz retrasó el desarrollo del tribunal hacia la plena jurisdicción pues se le quitó el apoyo legal para ejercer sus sentencias.

II.- “El segundo Código Fiscal de la Federación.”

“Entro en vigor el 1° de abril de 1967, dejando fuera todo lo referente a la competencia y conformación del Tribunal, para formar parte de la Primera Ley Orgánica del Tribunal, siguió las normas del primer código, en cuanto al procedimiento realizo diversos cambios, se instauró el Magistrado Instructor en autos, se creo el recurso de revisión para las autoridades ante el Pleno del propio tribunal y se incorporó el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte, ya establecido en 1947.”

“Esta codificación se encargo en gran medida a la desregionalización, repartiendo las Salas del tribunal en diferentes estados de la república para abarcar todas las regiones del país, diversifico funciones entre los magistrados y nuevamente se incrementó su competencia entre ella los juicios de responsabilidad contra los servidores públicos.”

En realidad este código no aporta cambios en la forma de resolver los litigios, dedicándose centralmente a la desconcentración del Tribunal pues toda su infraestructura hasta el momento se encontraba dentro de la capital de la República. A nuestro juicio es importante brindar la oportunidad de la justicia administrativa en todo el país para cumplir con el derecho, a seguir conforme a las formalidades de la ley el procedimiento que establezcan.

III.- “El tercer código fiscal.”

“Entro en vigor el 1° de abril de 1983, trayendo consigo diversas reformas en el campo procedimental, como lo fueron: mayor concentración al proceso, ampliación de plazos para presentar la demanda y la contestación; supresión de la audiencia en el juicio,

sustituyéndola por un acuerdo de cierre de instrucción, cambiando uno de los principios originales del juicio fiscal la llamada “oralidad,” la que a decir de los autores en la práctica ya no se conservaba.”

Se otorgaron facultades que a la fecha constituyen un principio de “imperio” como la posibilidad de imponer multas por la violación de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, ordenada por el propio tribunal; impuso un plazo para el cumplimiento de la sentencia, por parte de las autoridades y el recurso de queja en contra de una sentencia firme.

El 15 de enero de 1988, sufrieron modificaciones tanto la Ley Orgánica del Tribunal como el Código Fiscal para suprimir el Recurso de Revisión que se promovía ante la Sala Superior del tribunal, en su lugar se creó un recurso ante los Tribunales Colegiados de Circuito, con el objeto de evitar la concentración de expedientes en el Distrito Federal.

El tercer código con ulteriores y diversas modificaciones, es la codificación tributaria que nos rige hoy en día, por lo que deducimos que en la ley se siguió el contencioso de anulación y es la jurisprudencia la encargada de precisar la forma y los efectos de las resoluciones del tribunal, en el siguiente capítulo analizaremos el contenido actual de los artículos que regulan el fallo de nulidad, en conclusión los cimientos para la construcción

del Tribunal Fiscal se constituyeron en la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal asienta los principios generales que deben regir la contribución y el procedimiento contencioso administrativo.

“CAPÍTULO III”

“ESTUDIO DEL ARTÍCULO 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION”

En este capítulo analizaremos la normatividad que faculta al Tribunal Fiscal de la Federación para emitir la solución que considera más adecuada para cada conflicto, sometido a su jurisdicción, con lo que crea normas individualizadas; tiene importancia determinante el artículo 239 ya que señala la forma o formas que puede adquirir un fallo, en las modalidades de nulidad o bien al respaldar la orden emitida por una autoridad, así mismo denota ciertos efectos y consecuencias para el caso de acatamiento o de incumplimiento de la resolución emitida, por lo que constituye interpretación del derecho, punto de partida para su aplicación, como también pueden darse criterios jurisprudenciales, y todos ellos en su conjunto derivan en la formación del derecho fiscal.

I. “INTERPRETACION DE LEYES”

Uno de los temas que revisten gran interés dentro del mundo jurídico es la posibilidad o posibilidades que tienen a su alcance, tanto los juzgadores, abogados litigantes, estudiosos del derecho o bien cualquier particular para desentrañar los diferentes significados que puede arrojar cualquier ley a partir de la palabra escrita, contenida dentro de los diferentes ordenamientos legales.

Empezaremos por localizar a la interpretación de leyes dentro de un contexto más amplio denominado Técnica Jurídica, está es la parte del derecho que se encarga del estudio tanto de la aplicación del mismo como de otros aspectos que giran en torno a este tema, la palabra técnica proviene de la voz griega “tecne” que significa arte, en otra acepción según

lo comenta el maestro García Maynes¹: “si aplicamos la noción al caso especial del derecho, podremos decir que la técnica jurídica consiste en el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos que aquel persigue,” de esto podemos deducir que el concepto a que hacemos alusión es el arte del manejo de todos aquellos métodos que permiten la mejor comprensión, aplicación y/o análisis de los textos legales a fin de obtener un resultado a través de ellos mismos.

Nuestro autor comienza el tema con el concepto de interpretación y nos dice que: “Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos; por ello tiene significación.” Evidentemente se refiere a las palabras que utiliza el legislador para dar a conocer la ley vigente, dado que estas palabras pueden adquirir diversos significados es necesario establecer y conocer los diversos medios que existen para explicar el sentido de las palabras y así lograr el concepto aludido.

En el mismo tema el autor en cita aporta los elementos que distingue Edmundo Husserl, entre los cuales tenemos:

- a) “La expresión en su aspecto físico.” Se refiere a la frase(s) plasmadas en papel.
- b) “La significación”. Es el sentido de las palabras.
- c) “El objeto”. Es lo que designa la expresión lingüística.

De aquí que el maestro Maynes señale: “lo que se interpreta no es la materialidad de los signos, sino el sentido de los mismos, su significación.” Esto se refiere a la búsqueda del significado de las palabras contenidas en la ley, por esto es necesario el estudio, el

¹ García Máynes Eduardo, “Introducción al estudio del derecho,” Ed. Porrúa. 1988. P. 318.

desglosar cada uno de los elementos componentes del enunciado que contiene a la ley, tal y como lo realizó Husserl para poder analizar a cada una de las palabras como a su contexto.

Precisa nuestro autor que: “el problema capital de la teoría de la interpretación es saber qué debe entenderse por sentido de la ley, una de las soluciones propuestas consiste en afirmar que el sentido de la ley no puede ser sino la voluntad del legislador. La tesis se basa en el supuesto de que la legislación, como acto expresivo, debe imputarse a la voluntad de los legisladores o lo que es igual: que es derecho lo que éstos quieren. No se advierte que lo querido por el legislador no coincide en todo caso con lo expresado en la ley.” Es lógico comprender que en la interpretación se trate de encontrar lo que los legisladores trataron de enunciar en ley, ya que a ellos corresponde la creación de leyes, sin embargo coincidimos con el último comentario de nuestro autor, en la inteligencia de que las palabras tienen por si mismas diferentes acepciones y utilizadas con otras en su contexto, pueden adquirir un significado más el cual puede ser totalmente diferente; por otra parte consideramos que sería muy restrictivo contar tan solo con un solo método de interpretación.

Acto seguido nuestro autor distingue a los diferentes tipos de interpretación conforme a la persona que la haya realizado, así tenemos que: “si el legislador mediante una ley, establece en qué forma ha de entenderse un precepto legal, la exégesis legislativa obliga a todo el mundo, precisamente porque su autor, a través de la norma secundaria interpretativa, así lo ha dispuesto, en esté caso hablamos de la interpretación auténtica. Si el juez quien interpreta un precepto, a fin de aplicarlo aun caso concreto, esa interpretación no adquiere obligatoriedad general, pero sirve, en cambio, de base a una norma individualizada: el fallo en que la especie se dicte; hablamos entonces de la interpretación judicial o jurisprudencial. Si por último, un abogado, o un particular cualquiera, interpretan

una disposición legislativa, su interpretación correcta o incorrecta tiene un simple valor doctrinal, por lo tanto no obliga a nadie; aquí hablamos de la interpretación privada o doctrinal. Cabe señalar que las dos primeras tienen valor obligatorio.

Esta clasificación atiende al carácter o calidad que tienen las personas en el ejercicio del derecho, nosotros creemos que la interpretación de la norma puede realizarse por cualquier persona, lo cual no significa que siempre se realice con los mejores elementos técnicos, pero coincidimos en la obligatoriedad que conllevan las primeras clasificaciones, pues así lo disponen nuestras leyes tales como la Ley de Amparo en sus artículos 192, 193 y las diferentes leyes sustantivas y adjetivas que facultan a los juzgadores para impartir justicia.

Por otra parte José Antonio Niño² en su obra señala que: “para lograr el fin, en el proceso interpretativo, se requieren de medios, es decir, métodos en este sentido cita al maestro Savigny el que distingue cuatro elementos o métodos para el efecto y son: el gramatical, el lógico, el histórico y el sistemático. En su filosofía Savigny considera que las leyes pueden interpretarse de manera conjunta o aislada, la primera de ellas consiste en la reconstrucción del pensamiento contenido en ley. Es preciso que su espíritu sea percibido enteramente y en toda su pureza.” Las ideas de Friedrich Carl Con Savigny nos demuestran la base ideológica de los cuatro elementos pues todos ellos pueden funcionar para deducir el verdadero significado del texto legal ya sea en lo particular como en lo general, puesto que el elemento gramatical se encuentra presente en

² Niño Antonio José, “La interpretación de las leyes,” Ed. Porrúa. 2da. Edición. Méx. 1979. p. 57-61

cualquier disposición, el elemento lógico es necesario para deducir tanto una sola palabra como varias, todas las leyes tiene precedentes por lo que contienen el elemento histórico, y el último de ellos que solo puede utilizarse para analizar las leyes en su conjunto.

Para complementar lo anterior haremos breve referencia de los elementos antes descritos:

1.- "Elemento natural o filológico."

"Es el punto de partida del proceso interpretativo, ya que la ley es una expresión compuesta de palabras y el intérprete comenzará por obtener el significado de éstas, según su conexión en la frase a la luz de las reglas gramaticales, de ahí que se le llame elemento gramatical. En el caso de que las palabras utilizadas adquieran doble significado se adoptara el más adecuado para la ley."

2.- "Elemento lógico."

"No basta en indagar el sentido literal de las palabras; es preciso penetrar el pensamiento, el espíritu de la ley. Este elemento lógico tiene dos vertientes: el fin de la ley y las reglas lógicas. La primera de ellas se le denomina "ratio legis" la que se subdivide en: la regla de derecho de donde surge la ley como consecuencia lógica y el efecto que la ley está llamada a producir, o sea, el fin la intención de la ley, el cual debe ser siempre un fin de justicia. Las reglas lógicas son los razonamientos que llevan al intérprete a una conclusión sin llevarlo al fin mismo de la ley." Junto con el elemento sistemático nos parecen los más dinámicos, por lo tanto pueden utilizarse en cualquier tiempo, otorgando la facilidad de adaptación a los continuos cambios sociales, que derivan en cambios en la ley.

3.- “Elemento histórico.”

“Son todos aquellos vestigios que precedieron a la ley actual o como lo dice el autor: Es patente que una disposición legal, por novedosa y actual que se le suponga, está siempre arraigada y en cierto modo vinculada al pasado. Clasifica a los antecedentes históricos en: remotos, son todos aquellos elementos provenientes de la historia del derecho tales como el derecho romano. Los próximos son cualquier otra fuente, legislación nacional o extranjera, anterior a la actual.” Coincide este elemento con la doctrina pues utiliza algunas de las fuentes mismas del derecho, cabría destacar que dentro de los elementos remotos podemos aplicar los principios generales del derecho, que datan desde los jurisconsultos romanos, aunque nos parece más práctico aún el uso de las leyes que tienen menor distancia histórica, en tanto a la vigencia, sobre todo para efectos de retroactividad de la ley. Por otra parte este elemento parecería un tanto impráctico, para un litigio por la cantidad de tiempo que se debe invertir en investigación.

4.- “Elemento sistemático.”

“Este método tiene como función relacionar la norma con las otras que integran una institución jurídica, y cada una de las instituciones jurídicas con el conjunto de ellas, hasta llegar a los principios fundamentales del sistema jurídico.” El estudio de las relaciones que tiene la norma en particular con el conjunto de las que la acompañan, puede derivar en la mejor significación y por ende se tiene más posibilidades de encontrar el fin de la ley, ya que la norma aislada puede ser difusa u oscura.

Ahora entramos al estudio de las distintas escuelas y métodos interpretativos, las cuales parten de la idea que tienen sus autores sobre el sentido de la ley, como también de la doctrina filosófico jurídica de la cual son seguidores o creadores.

II. METODOS DE INTERPRETACION.

a) **METODO EXEGETICO.**- En primer lugar encontramos el método tradicional o exegético, García Maynez³ sigue a Francois Geny en su obra: "Methode d'interpretation et sources en droit privé positif" de la cual nos comenta: "según el jurista francés Blondeau, las decisiones judiciales deben fundarse exclusivamente en la ley, admite la interpretación pero sólo en el sentido de la exégesis de los textos, por lo que rechaza las falsas fuentes de decisión, con las cuales se pretende substituir la voluntad del legislador": precedentes, usos no reconocidos legalmente, consideraciones de utilidad general, equidad, adagios, doctrinas, etc. La interpretación de los preceptos legales debe reducirse a la búsqueda del pensamiento de su autor. Esta tarea, cuyo fin último consiste en descubrir la intención de los legisladores, es precisamente lo que se llama exégesis. La interpretación es pues desde ese punto de vista, aclaración de los textos, no interpretación del derecho". Al conocer el pensamiento del jurista francés, deducimos que el método exegético es rígido, pues se apega estrictamente a la letra de la ley, y de cierta forma cree en la infalibilidad de los legisladores, la cual no es posible pues cada uno de ellos defiende alguna ideología.

³ Idem 1. p.p. 333-334.

Continuamos con las ideas expuestas en la obra del maestro Máynez: “El texto legal debe ser claro, tan claro que no surja ninguna duda sobre el pensamiento de sus redactores, así: Cuando una ley es clara, no es lícito eludir su letra, so pretexto de penetrar su espíritu. En el caso de que la expresión sea oscura o incompleta, entonces no basta el examen gramatical, y es necesario echar mano de la llamada interpretación lógica, con está se busca encontrar el espíritu de la ley, para controlar, completar, restringir o extender su letra. Habrá que buscar el pensamiento del legislador en un cúmulo de circunstancias extrínsecas a la fórmula y, sobre todo, en aquellas que presidieron su aparición.” De acuerdo con nuestro autor los medios de que se puede valer para encontrarlo son:

1. “Examen de los trabajos preparatorios, exposiciones de motivos y discusiones parlamentarias.”
2. “Análisis de la tradición histórica y de la costumbre, a fin de conocer las condiciones que prevalecían en la época en que la ley fue elaborada, así como los motivos que indujeron al legislador a establecerla.”

Nuevamente encontramos el apego del método a la estructura escrita de la ley; en esta ocasión, admite la presencia de situaciones en las que la ley no resulta el medio más favorable para esclarecer situaciones jurídicas, para utilizar medios de raciocinio, lo cual es por demás admisible, además entra en un estudio profundo de los motivos que conllevaron a la realización de la norma jurídica, seguramente existirán casos en que los signos lingüísticos plasmados en ley no coincidan con las intenciones iniciales del legislador.

Una vez aplicados estos medios y sin obtener resultados de acuerdo con el método y la cita del autor se debe recurrir a “procedimientos indirectos, entre los que figuran la

aplicación de los principios generales del derecho o la equidad entre otros, lo que se busca es, pues, la voluntad –real o presunta- de los redactores de la ley.”

En caso de que el legislador no haya previsto, alguna situación entonces se recurre a la lógica formal entre sus principales herramientas encontramos:

1. “Argumento a contrario: cuando un texto legal encierra una solución restrictiva, puede inferirse que los no comprendidos en ella son objeto de una solución contraria. García Maynes cita como ejemplo el artículo 8° constitucional: en materia política solo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República. En interpretación al contrario esto quiere decir que los no ciudadanos, los menores de edad, los extranjeros no pueden hacer uso de este derecho en materia política.” Este tipo de interpretación, nos parece por demás útil y práctico, ya que existen numerosas disposiciones en las que no se precisa con exactitud, los supuestos que puedan acontecer por lo que ante la aparente obscuridad de la misma, la mejor arma sería el argumento en contrario.

2. “Argumento a pari, a majori ad minus, a minori ad majus. Es el razonamiento de analogía el cual consiste en la idea de que en todos aquellos casos en que existe una misma razón jurídica, la disposición debe ser la misma. La aplicación se realiza bien porque existe igualdad o paridad de motivos (argumento a pari), bien porque hay una mayoría de razón (argumento a majori ad majus), bien porque lo que ocurre es totalmente lo contrario (argumento a majori ad minus).”

Es preciso comentar que la analogía de la ley se encuentra prohibida en nuestro país conforme al artículo 14 constitucional, pero no deja de ser herramienta para los jueces ante situaciones de difícil solución.

“En lo que respecta, a la falla de todos los argumentos antes descritos, se podría utilizar a la costumbre, sin embargo la mayoría de los exegetas, niegan que sea verdadera fuente del derecho, como también menosprecian el valor de los principios generales del mismo. Estiman que en estos casos los jueces deben llenar las lagunas de la ley de acuerdo con los principios de justicia y equidad que se supone inspiran en todo caso la obra del legislador.” Su argumento es por demás un fundamento filosófico, puesto que la filosofía del derecho afirma, que todas las normas encierran su propia teleología, en contraposición podemos mencionar que los principios generales del derecho contienen la justicia y equidad, universalmente reconocida, así sería conveniente apegarse a los mismos en estos casos.

De acuerdo con Rafael Sánchez Vázquez⁴ las principales características del método exegético son:

1. “El derecho positivo lo es todo y todo el derecho positivo está constituido por la ley, sumisión absoluta. Son ya famosas las palabras de Bugnet: Yo no conozco el derecho civil; y no enseñé más que el Código de Napoleón”. Es evidente la fe ciega que tiene el método exegético sobre el texto de la ley, es nuestro deber señalar que el derecho no es sólo la ley, se encuentra compuesta por una diversidad de ellas pero cada una de estas, encierra diferentes principios, fines que no aparecen a la luz del texto legal, además en el derecho coexisten la doctrina, la costumbre y los principios generales del mismo.

⁴ Sánchez Vázquez Rafael. “Metodología de la ciencia del derecho”, Ed. Porrúa. 1984. P.p. 195-197.

2. "Interpretación dirigida a buscar la intención del legislador sobre el alcance literal de la ley; Los Códigos no dejan nada al arbitrio del intérprete; éste no tiene por misión hacer el derecho; el derecho está hecho. Descubierta esa intención y establecido el principio fundamental que consagra, es preciso obtener todas las consecuencias, dadas la norma la extensión de que sea susceptible, sirviéndose de un proceso deductivo; y sin más punto de apoyo que el raciocinio y la habilidad dialéctica." Demasiado estricta la consideración exégetica, ya que el intérprete suele formar derecho, en forma indirecta al realizar su labor plasmarla en su demanda y por consecuencia del fallo en algunos casos y con las exigencias de la ley crea jurisprudencia; en lo que respecta a la segunda parte de su comentario es muy atinado, en el entendido de que la interpretación no se agota en los signos lingüísticos.
3. "La exégesis, a partir del supuesto de que el legislador es omnisapiente, considera su obra perfecta: lo que el legislador diga dicho queda, y lo que calla, callado está; tanto lo afirmado como lo omitido es inobjetable; el legislador sabe lo que hace, nunca se equivoca." El supuesto que contemplan es el ideal del legislador, lo más cercano a este, sería la profesionalización de todos los legisladores con respecto al derecho, pero en nuestro país como en otros es muy improbable ya que los legisladores son electos por voluntad popular y muchos de ellos representan diferentes sectores cuya actividad primordial no lo es la creación de leyes.

4. “Se niega valor a la costumbre; las insuficiencias de la ley se salvan a través de la ley misma, mediante la analogía.” Ya hemos comentado sobre esto y cabría preguntarnos que pasaría en los sistemas legales cuyo derecho es consuetudinario, con lo que los exégetas estarían negando tanto a la costumbre, como la existencia de sistemas jurídicos totalmente válidos.
5. “Se tiene muy en cuenta los argumentos de autoridad, con el consiguiente respeto a las obras de los antecesores.” Este sistema puede ser eficaz para las autoridades, debido al apego a la letra de la ley, sin embargo con esta premisa limitaría la defensa de un particular, en los supuestos en que la autoridad, fallara en su contra.
6. “Se atribuye al derecho un carácter eminentemente estatal. *Dura lex, sed lex*. Las leyes naturales sólo obligan en cuanto sean sancionadas por las escritas. No hay más equidad que la de la ley ni más razón que la de esta.” Este comentario, en cierta forma niega la existencia de los principios generales del derecho, y sólo atiende al aspecto formal de la ley sin tomar en cuenta que el mismo es producto de una sociedad y de un proceso legislativo.
7. “La labor de la exégesis consiste en armar consistentemente, con los fragmentos dados por los concretos legisladores históricos, una figura mítica que justifique la concreta voluntad imperante de los grupos en el poder. Los súbditos deben someterse al derecho positivo, a la voluntad de los que actualmente están en el poder, porque ese derecho no es sino manifestación parcial de un orden consistente y armonioso que formulará, quizás oscuramente un primer legislador mítico en que se encarna la voluntad racional del ser humano en general.” Esto nos revela cierta

afinidad de los autores de este método con el estado y justifica al derecho como un medio de control político, con el fin de utilizarlo como una herramienta para lograr los fines del grupo en el poder, con esto olvidan el valor que tiene el derecho, para resolver conflictos, y deja las manos libres para que el grupo político en el poder transgreda, tanto la legislación existente como todas aquellas garantías que de ellas emanan.

8. "La exégesis aparece como un procedimiento predominante en todos los derechos escritos, y especialmente en aquellos sometidos a una sistematización legislativa como la efectuada por las codificaciones de los siglos XIX y XX." Creemos que su influencia se debe a que está época se producen las obras que dan forma a la exégesis, así como la fácil adaptación que por sus características encuentra este método en los sistemas jurídicos de orden escrito.

Nuestro autor precisa ciertos principios que a decir de él formulan los exégetas para interpretar la ley y son:

- a) "Toda palabra tiene un valor exacto; nada hay ocioso en la ley; nada sobra." En concordancia con su filosofía, las palabras utilizadas por el legislador son idóneas, por lo que el texto legal es perfecto, pero olvida que una sola palabra puede tener diversas acepciones.
- b) "Toda omisión es intencionada". No cree en el error, o en la falta previsión de acontecimientos futuros, en este orden de ideas la ley está perfectamente planeada.
- c) "Las palabras deberán entenderse en su sentido natural y obvio, a menos que pertenezcan a una ciencia o técnica, caso en el cual su significado será el que

corresponda a éstas, o que hayan sido definidas por el legislador, y se deberá por tanto estar a dicha definición.” En el entendido de que las leyes se hacen para regular la vida en sociedad de los seres humanos, debemos entender su texto en el lenguaje común, la complejidad y en algunos casos el absurdo lo encontramos, en leyes que definen sus propios términos los cuales ya están definidos por el derecho y a la vez adjuntan un sinnúmero de palabras técnicas, lo cual desemboca en un gran problema de entendimiento, aplicación e interpretación.

- d) “Cuando el tenor literal de las palabras sea claro, no se podrá desatender esto so pretexto de interpretar su espíritu.” En nuestra opinión, es en este aspecto donde encontramos la restricción al intérprete, obligándolo a seguir al legislador, cuartando la libertad de acción de aquel que interpreta el derecho.
- e) “Si la expresión es oscura e incompleta, es menester buscar el pensamiento del legislador en elementos extrínsecos a la fórmula.” Como ya lo hemos señalado en las aportaciones anteriores se recurre a elementos históricos, como las leyes anteriores, exposiciones de motivos etc.
- f) “Examen de la tradición histórica y de la costumbre”. Tiene el objetivo de conocer las condiciones particulares, que prevalecieron en la época y que influyeron en el legislador para crear la ley, como lo citamos anteriormente al dejar de tener resultados con este medio se auxilia al intérprete con los principios general del derecho, la equidad o bien del elemento lógico en el cual encontramos: el argumento en contrario y la analogía.

Para concluir con este método diremos que el mismo debe constituir el inicio de una técnica interpretativa que concluya en un análisis mucho más amplio, que desentrañe en su totalidad el sentido de la ley.

Para retomar la exposición del maestro Máñez nos referiremos a la escuela del derecho libre; en principio esta escuela se antepone a la exégesis y sus postulados, encuentra en sus principales representantes a Raudbruch y Kelsen.

b) ESCUELA DEL DERECHO LIBRE.

En la obra de nuestro autor, se hace alusión a los postulados que en general aceptan los seguidores de dicha escuela y que según Reichel son:

- 1.- "Repudiación de la doctrina de la suficiencia absoluta de la ley".
- 2.- "Afirmación de que el juez debe realizar, precisamente por la insuficiencia de los textos, una labor personal y creadora."
- 3.- "Tesis de que la función del juzgador ha de aproximarse cada vez más a la actividad legislativa."

En estos postulados encontramos la esencia de la escuela, de los que se desprende la aceptación de que el legislador, no es infalible y por ende sus leyes; con lo que niegan el culto al texto de la ley y se pronuncian por una actividad más dinámica, de mayor lógica y raciocinio jurídico al aceptar la existencia de lagunas en esta, así como el papel activo de los jueces, para subsanar las fallas u omisiones que contenga la ley.

TESIS DE GUSTAVO RAUDBRUCH.

Dentro de las principales ideas del autor con respecto, a la interpretación jurídica tenemos: “Frente a la interpretación filológica (exégetica), existe la interpretación jurídica, cuyo fin radica en descubrir el sentido objetivamente válido de los preceptos del derecho.

La voluntad del legislador no es, pues, medio de interpretación, sino resultado y fin de la misma, expresión de la necesidad a priori de una interpretación sistemática y sin contradicciones de la totalidad del orden jurídico, por lo que el intérprete puede entender la ley mejor de lo que la entendieron sus creadores y la ley puede ser mucho más inteligente que su autor.”

Esta tesis da un paso más con respecto del método exegeta, en el sentido de no considerar como fin último de la interpretación a la voluntad del legislador, en cambio considera a esta como un presupuesto para realizar un análisis sistemático, el cual considera a las normas jurídicas en su conjunto y no de forma aislada; en la última consideración nos otorga un argumento contundente porque el practicante de las leyes, debido a su constante trabajo con las mismas puede llegar a un gran desarrollo en su entendimiento y por último coincidimos en que la ley debe tener una tendencia a mejorar y estar delante de sus posibles reformadores.

TESIS DE KELSEN.

Para Kelsen el problema de la interpretación de las leyes radica en “¿Cómo deducir de la norma general de la ley, en su aplicación a un caso concreto, la especial de la sentencia o el acto administrativo? Así como las leyes ordinarias se encuentran condicionadas por la

Constitución, y las reglamentarias por las ordinarias, entre éstas y las individualizadas existe una relación del mismo tipo.” Con estas expresiones nos damos cuenta de que el autor relaciona directamente a la actividad hermeneutica con la jerarquía de leyes debido a la subordinación que tienen unas con otras.

Para el efecto describe el siguiente ejemplo: “El mandato, la orden más concreta, tiene que abandonar una multitud de determinaciones al ejecutor de los mismos. Si el órgano A dispone que el órgano B debe detener al súbdito C, el órgano B ha de decidir, según su libre apreciación, cuándo, donde y como ha de realizar la orden de detención; y estas decisiones dependen de circunstancias externas que el órgano A no ha previsto en su mayor parte, ni podía prever”. De acuerdo con su apreciación el centro del problema, radica en la elección y apreciación, que de la norma jurídica hagan tanto el órgano A como el órgano B.

El propio autor nos da su explicación: “La norma que ha de aplicarse es un marco que encierra diversas posibilidades, por lo cual la decisión en que una de éstas es elegida constituye un acto jurídico enteramente válido. Es, pues, erróneo creer que la ley tiene siempre un sentido único y, por tanto, que sólo puede autorizar una interpretación. Esto demuestra, que el intérprete no pone únicamente en juego su inteligencia, sino, sobre todo, su voluntad. Y al ponerla en juego, elige entre varias posibles, una de las soluciones que el precepto ofrece, en relación con el caso singular.”

Es de gran inteligencia, la percepción del autor, en efecto la ley no puede adquirir un solo significado y cada particular adoptara el que más se acerque a su pretensiones, así mismo intervendrá el criterio jurídico de los particulares y de la autoridades para la aplicación de los preceptos legales, lo cual da pie a diferentes interpretaciones de los

mismos, e inclusive puede generar conflictos entre autoridades facultadas para aplicar la ley.

Por último, podemos considerar que la escuela libre, constituye un claro antagonico, a la escuela exegética ya que considera de mayor amplitud el ámbito del descubrimiento del sentido de la ley sin restringirse a su texto.

c) EL MÉTODO SISTEMÁTICO JURÍDICO.

Mencionado en cierta forma por los métodos anteriores, en este apartado presentaremos el desarrollo propiamente dicho, de esta herramienta la cual considera a las normas jurídicas como parte de un contexto, mucho más amplio.

En esta ocasión nos referiremos al estudio realizado por el jurista Rafael Sánchez Vázquez en su obra⁵ y en la cual nos dice: “el método sistemático jurídico se articula a través de un esquema teórico cognoscitivo que considera al derecho como un todo que se encuentra estructurado y ordenado de manera coherente, a fin de dar unidad funcional e integral al sistema normativo”. Para el efecto las leyes deben encontrarse organizadas y estructuradas de tal modo que las unas no se contradigan con las otras, para explicar esta idea el jurista toma como base a las siguientes definiciones:

“Sistema: Conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí, o bien es el conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto.”

“Sistema normativo, de acuerdo con José Vernengo tenemos un sistema normativo cuando entre ellos es posible discernir relaciones precisas de deducibilidad, por ejemplo, en

⁵ Idem 4. P.p. 202, 203, 208, 216, 217.

el sentido de que cada enunciado se encuentre implicado por otro, y así sucesivamente, hasta configurar una red de relaciones lógicas”. De las acepciones anteriores entendemos, que debe existir un orden lógico entre las diversas leyes, para poder establecer las posibles conexiones entre las diferentes disposiciones normativas o artículos dentro de una sola ley.

A decir del jurista Sánchez Vázquez: “La función interpretativa del juzgador no se limita a la aplicación servil e inconsulta de la letra del dispositivo legal. La interpretación ha de ir a desentrañar la intención normativa del precepto, del cual la letra no es siempre la expresión cabal del propósito del legislador. De ahí que sea obligatorio para el juzgador que interprete en forma sistemática la totalidad del ordenamiento y que no fraccione éste en forma sistemática la totalidad del ordenamiento y que no fraccione éste en forma que, por la aplicación servil de un precepto, se violará el sistema normativo estatuido en el ordenamiento legal”. Coincide el autor con algunos de nuestros comentarios al señalar que las palabras utilizadas por el legislador no en todos los casos reflejan, la intención que tuvo para crear la ley; es cierto que la principal función del juzgador es fallar sobre las controversias sujetas a su competencia, es común que en sus resoluciones se apoye en un sólo artículo, pero es de nuestra opinión que sus argumentos deben apoyarse en el análisis de todos los artículos pertinentes para el caso concreto.

En la inteligencia de que el método contiene un proceso interpretativo el autor nos aporta los siguientes elementos:

“1. Tipificación de la institución a la cual debe ser referida la norma para su análisis e interpretación. Este proceso puede realizarse por tres medios, que son:”

A) “Integración a través de la norma constitucional”, en este punto el autor transcribe las ideas de Kelsen:

“La validez de una norma está siempre en otra norma, nunca en un hecho, consecuentemente, la validez hay que buscarla en otra norma de mayor jerarquía que la respalde jurídicamente, hasta llegar a la norma fundamental, la que tiene una validez a priori. De ahí que todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituyen un sistema normativo, cuya consistencia intrínseca emana de la norma constitucional.” Los comentarios señalan la existencia de una norma jerárquicamente superior, que da validez a las de menor jerarquía, el artículo 133 de nuestra constitución señala a la constitución, a las leyes emanadas del congreso de la unión y a los tratados internacionales, como ley suprema de la unión. Por tanto es nuestra opinión que el método sistemático, encuentra fundamento para su ejercicio en nuestras propias leyes, por esto se puede aplicar en el derecho positivo mexicano.

B) “Integración de la institución en función de la división formal del ordenamiento jurídico. Si el derecho es un sistema, el sentido auténtico de un precepto no está en la norma que contiene la prescripción, sino en el lugar en que ella ocupe dentro de la totalidad del ordenamiento al cual corresponde un específico entorno.”

Señalan que las leyes usualmente se dividen en diferentes materias, en códigos o bien en capítulos dentro de estos mismos, ellos contienen temas que guardan relación entre si y este es el enlace para su interpretación.

C) "Integración de la institución por inducción: igualmente se puede tipificar la institución jurídica en función de la cual se funda la solución del problema, mediante el proceso de inducción a partir de las distintas normas que la integran, o que están relacionadas con ella." A nuestro entender este medio consiste en realizar razonamientos que a partir de la norma que soluciona el conflicto, nos llevan a descubrir el sentido de la ley.

2. "Determinación del significado de los términos y el alcance de la norma en función de la institución tipificada." Es decir analizar las palabras que contiene el artículo a interpretar y prever sus consecuencias.

El método sistemático nos enseña que la ley no puede ser un solo artículo, como tampoco un cúmulo de ellos, ya que todas las normas deben estar perfectamente organizadas, con el fin de ser una unidad homogénea.

En nuestro criterio el método sistemático tiene las mejores cualidades para llegar a la esencia de la significación, y también permite la mejor estructuración de las leyes.

Para entrar en materia, a continuación citaremos el estudio realizado en la obra: "Estudios de Derecho Financiero"⁶, en cuyo contenido, encontraremos diversas alusiones a temas previamente señalados como las escuelas de interpretación, los diversos métodos pero desde el punto de vista del derecho fiscal, para realizar diversas consideraciones sobre la actividad hermenéutica y señalar los métodos que se han creado para el estudio de las leyes fiscales.

⁶ Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, Depto. De Derecho. "Estudios de Derecho Financiero", Monterrey Nuevo León, México 1964. P.p. 44 - 48.

1.- “Escuelas de la interpretación.”

“La escuela de la teoría absolutista, que apoyándose en el aforismo “qued nen est in codice non est in mundo” niega la posibilidad e interpretar la ley, a la cual no debe darse más alcance que el literal.” Nuestra obra cita a Rossy el cual nos dice: “la escuela absolutista es poco recomendable – aunque fuera por esta sola causa- porque obliga a constante consultas al poder legislador para que aclare el sentido de su mandato, paralizando la vida jurídico-financiera e impidiendo al legislador que se dedique a la elaboración de nuevas leyes”. A esta teoría también se le conoce como exégesis, con el atinado comentario de Rossy, observamos que este método no es recomendable para la norma fiscal, porque no sólo entorpecería la labor legislativa, también estorbaría en sus asuntos a los litigantes por las continuas consultas y en cierta medida a la actividad jurisprudencial.

“La teoría de la voluntad del legislador, o teoría subjetivista, llamada también de culto a los materiales, la que consiste en buscar la voluntad del legislador, investigando su psicología y forma de expresión”, esta teoría como lo observamos en la obra de García Maynez pertenece a la exégesis con esta frase, muestra su dificultad, los seres humanos tenemos diferentes formas de pensar las que pueden modificarse, para hacer más difícil encontrar la psicología.

“La escuela objetivista o de la voluntad de la ley, pretende separar la voluntad contenida en la psicología del legislador, de la que está contenida en el propio texto legal, le atribuye a la ley su propia voluntad, de tal manera se adapta a los cambios sociales”. El planteamiento de está escuela, arroja una idea muy peculiar e interesante de acuerdo con

nuestra opinión, en la inteligencia de que a cada ley deben de respetárseles sus principios fundamentales y universalmente aceptados, para que las mismas tengan su propia personalidad, así todas las normas jurídicas pueden adaptarse a los cambios sociales en concordancia con sus principios.

“La teoría de la interpretación libre, la cual pretende que el juzgador ante las imperfecciones de la ley, cree la norma adecuada”. Esta teoría es la escuela libre del derecho antes descrita y de la cual tanto Kelsen como Raudbruch otorgan un papel primordial al juzgador.

2.- Métodos de interpretación.

Las normas del derecho fiscal, aunque emanan de una rama del derecho que tiene una naturaleza, especial y específica no puede ser ajeno de otras ramas, por esto podemos utilizar cualquier método de interpretación como los antes descritos o bien recurrir a algún otro método que exista o pueda existir. En el estudio a que hacemos referencia señala al método exégetico, al sentido lógico de las palabras el cual de acuerdo con Sánchez Vázquez se encuentra en el método sistemático, sin embargo señala que el método lógico ha sido aceptado por el Tribunal Fiscal de la Federación en su jurisprudencia emitida por el pleno el 12 de noviembre de 1945, que a la letra dice:

“Debe recordarse el principio general en materia jurídica, que no se refiere únicamente al derecho fiscal, sino que abarca todo el campo del derecho, consistente en que el funcionario al cual está encomendada la aplicación de la norma, lo primero que debe hacer para cumplir su función, es captar el fin que persiguió el legislador en el momento en que dictó su decisión y para ello tiene que recurrir a las formas o reglas de interpretación que

existen sobre el particular, a pesar de que la regla de que se trata sea de una aparente claridad, de una diaphanidad indudable.

O bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que: las leyes tributarias deben interpretarse teniendo en cuenta su propia finalidad". Estos criterios jurisprudenciales aceptan la interpretación de la ley y sin decirlo de manera exacta favorecen al método lógico porque señalan la necesidad de atender al fin de las normas jurídicas.

Otro método que ofrece y que por su naturaleza atañe al derecho fiscal es el denominado de la significación económica: "este método se estableció en el ordenamiento tributario alemán, dispone que para la interpretación de las leyes de impuestos se debe atender a su fin, a su significado económico y al desarrollo de sus circunstancias". Seguramente hace hincapié a los efectos que puede provocar la norma fiscal en las leyes económicas, así como en la producción de bienes y servicios, en nuestro país la doctrina los designa como los efectos económicos de los impuestos.

En lo que respecta a la clasificación de la interpretación por el autor que la realice, al igual que García Máynez distingue a la autentica a la judicial etc, pero adhiere una categoría más la llamada interpretación administrativa. Encontramos su fundamento en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 34 que dice: "Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se deriven derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello."

Para determinar la solución jurídica o administrativa de la consulta, necesariamente la autoridad deberá interpretar el o los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto y debido a su actividad en el ámbito estatal coincide con su calidad administrativa. El artículo 35 del propio Código confirma aun más esta hipótesis: “Los funcionarios fiscales facultados debidamente podrán dar a conocer a las diversas dependencias el criterio que deberán seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.”

¿Cómo elaboran estos criterios? ¿Con que herramientas?, la respuesta a ambas interrogantes es sencilla, definitivamente analizan e interpretan las leyes, apoyándose en los métodos de interpretación o en la aplicación estricta conforme al artículo quinto del mismo código, al cual nos referiremos en su momento, el problema es que estos criterios no siempre son obligatorios a los particulares y en ocasiones lesionan los derechos e intereses de los mismos tratándose de trámites fiscales.

Sobre este particular tuvimos la necesidad de transcribir y analizar los artículos precedentes para poder dar forma a los comentarios vertidos en la obra consultada ya que la misma citaba al antiguo artículo décimo del C.F.F, que en la actualidad ya no corresponde a la interpretación administrativa. Nuestra obra nos dice: “Tal interpretación, sin embargo no tiene el carácter de auténtica, ya que tal le corresponde exclusivamente al Poder Legislativo y tiene valor de una mera opinión que no obliga ni al Tribunal Fiscal de la Federación ni tampoco a la Suprema Corte de Justicia.” Conforme a la ley de amparo en los artículos 192 y 193 la aceveración en el sentido de la no obligatoriedad para el T.F.F. y la S.C.J es totalmente válida pues sólo los criterios jurisprudenciales emitidos por la propia S.C.J son

obligatorios para ella misma y para el Tribunal Fiscal, y es por más correcto el dicho de que la facultad de creación legislativa corresponde al propio poder como lo señala la carta magna en su artículo 71 que nos dice: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al presidente de la República, II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión. III. A las legislaturas de los estados. Por lo que los criterios administrativos no tienen fuerza de ley hasta en tanto no se conviertan en una de ellas.

“Toral Moreno opina: si se trata de una interpretación favorable a los intereses del fisco, pero contraria al texto y a la finalidad de la ley, en conexión con las otras normas aplicables al caso, resulta evidente que semejante interpretación no puede producir el efecto de que el Tribunal fiscal o los juzgadores en el juicio de amparo estén obligados a aceptar la opinión de la Secretaría de Hacienda y esto, independientemente de que la disposición interpretativa se haya publicada o no en el Diario Oficial.” La opinión del autor citado en la obra consultada, reviste el principio de legalidad y de previo juicio que consagra nuestra constitución, ya que en el caso en comento el particular tendría el derecho de impugnar cuando la interpretación le afectara en su esfera jurídica.

Continúa Toral Moreno: “Tratándose de una interpretación que, siendo contraria a la ley, es perjudicial para los intereses del Fisco y resulta favorable a uno o más particulares, todavía debemos hacer un ulterior distingo. Si es una interpretación emitida en forma general, y se ha publicado en el diario Oficial, obliga a todos los órganos que dependen de la Secretaría de Hacienda, en sus relaciones con los particulares, y por tanto, ha creado derechos a favor de éstos. Por otra parte, una interpretación dirigida a un particular, a petición de él y favorable al mismo, por virtud del cual se aprueba la opinión del

contribuyente, puede ser invocada por éste aunque no se haya publicado en el Diario Oficial, pues constituye una determinación favorable a un particular, que la Secretaría de Hacienda no puede desdenar ni nulificar.” En este sentido se expresa el Código Fiscal en su artículo 36: “las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales. El segundo párrafo del mismo artículo nos dice: “Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.”

El primer párrafo coincide con los comentarios de Toral Moreno ya que en el caso de que la autoridad fiscal quiera modificar el criterio aplicado al particular ya sea porque el mismo no es aplicable o le repara perjuicio, tendrá que acudir al Tribunal Fiscal de la Federación vía juicio de nulidad, para que se deje sin efectos el criterio, esto quiere decir que la autoridad hacendaría no puede modificar los criterios a su libre albedrío.

En lo que corresponde a los criterios generales el mismo artículo 36 ratifica la expresión de nuestro autor en el sentido de no afectar los derechos adquiridos por los particulares con anterioridad a la modificación, sin embargo no se expresa sobre la obligatoriedad de los mismos para los órganos internos de la hacienda pública; estos criterios son aplicables a la propia administración, en nuestra opinión el problema radica, cuando se contraponen a los derechos de los particulares.

El maestro Delgadillo⁷ aporta diversas consideraciones acerca del análisis de las leyes fiscales y citando a García Maynez nos comenta: “Una vez determinada in abstracto, la aplicabilidad de una norma, hay que resolver, relativamente a casos concretos la experiencia jurídica, si estos realizan o no el supuesto de aquélla. Para contestar tal pregunta se requiere un conocimiento adecuado del sentido y alcance de la disposición que se pretende aplicar. A tal conocimiento sólo puede llegarse por el camino de la interpretación de las expresiones de que han hecho uso los órganos creadores de derecho.” A lo largo de nuestro trabajo hemos expuesto la importancia del conocimiento práctico de todas las posibilidades existentes para el mejor uso de la ley, el autor citado subraya que sólo con el estudio de los enunciados, frases que comprenden una ley se logrará alcanzar el desarrollo suficiente para la interpretación hermenéutica.

Reafirma el maestro Delgadillo: “En materia fiscal resulta fundamental determinar el aspecto que regula la norma seleccionada, puesto que cuando se trata de normas relativas a los elementos esenciales de las contribuciones o a la fijación de infracciones y sanciones, su interpretación y, por ende se aplicación será de carácter estricto, tal como lo dispone el artículo quinto del Código Fiscal.” En el Código Fiscal como en algunas otras leyes se especifica que tipo de interpretación se puede aplicar a sus normas, o bien se acepta cualquier método para algunas y restringe como en este caso a la interpretación estricta, entiéndase a la letra de la ley; para sustentar este criterio se recurre a la naturaleza especial de dichas normas, ya que se considera que su objeto afecta en mayor o menor grado a los intereses jurídicos de las partes.

⁷ Delgadillo Humberto Luis. “La Hermeneutica Jurídica en Materia Fiscal”. Revista T.F.F. No. 70. 3ª. Época, Año VII, Oct 1993. P.p. 120, 128, 129, 130, 131, 133.

Continúa nuestro autor: “En el campo procesal la hermenéutica jurídica obedece a los mismos propósitos de justicia, sólo que las tareas de interpretación tienen un campo mayor al que se presenta respecto de las normas de carácter sustantivo, puesto que conforme al segundo párrafo del multicitado artículo quinto del Código Fiscal de la Federación, la interpretación de las normas fiscales que no se refieran a los elementos esenciales de las contribuciones admite cualquier método, y a falta de disposición expresa pueden aplicarse las normas del derecho federal común.” El comentario de nuestro autor es acertado ya que en los litigios en materia fiscal se recurre a la interpretación de las normas procesales para obtener mayores posibilidades de defensa, que deriven en fallo de nulidad, como es el caso de la ampliación de demanda regulado en el artículo 210 del Código Fiscal, el cual otorga diversas posibilidades para configurar esta hipótesis jurídica, y una vez otorgada la ampliación se cuenta con una oportunidad más antes de la contestación de la demanda para vertir nuevos argumentos, que inclusive pueden ser declarados como hechos notorios.

Para ilustrar sus comentarios nuestro autor nos expone algunos ejemplos entre los cuales tenemos: “podemos referirnos a la concepción del Principio de definitividad en el juicio de nulidad, cuando se está ante una resolución que puede ser materia del recurso administrativo. La expresión de que **puede o podrá** interponerse el recurso, utilizada en las leyes administrativas, ha dado lugar a diversas interpretaciones por parte del órgano jurisdiccional, a partir de la previsión de improcedencia del juicio cuando las resoluciones ...puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.”

“Del análisis de la disposición de referencia se deriva la existencia de dos supuestos: 1º) Que cuando pueda ser impugnada una resolución a través del recurso, el juicio de nulidad resultará improcedente; y 2º) que no obstante que pueda ser interpuesto el recurso, si se otorga al interesado la opción par que interponga el recurso o el juicio de nulidad, no se surte la improcedencia del juicio.” Esta aseveración nos explica la forma de interpretar disposiciones referentes a la procedibilidad de recursos, en particular realza el análisis de la palabra puede o podrá que en primera instancia nos remite a la posibilidad de ejercer algo; en este caso si la norma hace optativo la interposición del recurso quiere decir que el particular afectado puede interponer el recurso o prescindir de este e impugnar vía juicio de nulidad. Desde otro ángulo, cuando los artículos referentes no hacen mención alguna sobre la optatividad, debe entenderse que previo al juicio de nulidad debe interponerse el recurso que señale la ley de que se trate. Con el ánimo de esclarecer en lo más posible este punto tenemos la siguiente jurisprudencia:

“RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICIÓN.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste mediante recurso de revocación, ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra “podrán” utilizada en el mencionado artículo 71, debe ser considerada como la facultad o poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de

hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no haberse agotado el recurso de referencia, en virtud de no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª. Época, año III, No. 33, Septiembre de 1990, pág. 9.”

Otro ejemplo de hermenéutica jurídica en materia fiscal al que hace alusión el maestro Delgadillo lo constituye la resolución de la controversia promovida por la empresa denominada “Pascual Boing”: “La falta de precisión de un elemento de un hecho imponible dio lugar a este litigio, ya que en el artículo 1º de la Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Aguas Envasadas se establecía el gravamen por el envasamiento de refrescos.

En contra de la determinación impositiva por parte de la autoridad, la empresa promovió su demanda, argumentando en la misma que el producto fabricado contenía casi en su totalidad con jugos o néctares frutales por lo que no era un simple y ordinario refresco, para lo cual se hicieron necesarios diversos peritajes. En este caso, de acuerdo con el método gramatical o lexicográfico se tendría que haber partido del significado común del término “refresco”, que en sentido amplio incluiría todo aquello que refresca, pero que desde el punto de vista de la legislación fiscal, su significado debe restringirse a las bebidas refrescantes elaboradas con esencias o jugos de frutas, pero por la aplicación estricta fue necesario eliminar aquellas bebidas con un alto porcentaje de jugo de frutas, que las hace

ser diferentes, ya que conforme a la labor hermeneútica resulta que la mejor interpretación es aquella que a partir del significado gramatical realice los valores jurídicos de la tributación. Finalmente la controversia resulto favorable al demandante ya que logro demostrar que su bebida no estaba comprendida dentro de los supuestos del artículo primero de la ley antes citada, por la utilización de néctares y pulpas frutales.” En este caso observamos la omisión o la falla técnica de los legisladores al descuidar la hipótesis normativa y la consecuente interpretación del particular aceptada por la autoridad gracias a la prueba pericial, esto nos demuestra que en la actividad interpretativa se debe obtener tanto el producto del análisis lógico como los valores axiológicos de la norma que en el caso particular del derecho fiscal es, la contribución que se supone el particular debe aportar para el beneficio público.

III. INTERPRETACION EN LAS LEYES FISCALES.

Con la finalidad de encontrarnos específicamente en la materia fiscal, aportamos la distinción que hace la doctrina dentro del mundo interpretativo. La doctrina según Armando Porras y López⁸, afirma que existen dos tipos de interpretación las cuales favorecen o desfavorecen a los sujetos de la obligación tributaria así tenemos:

“Un sistema podríamos denominar tradicional, nace con el Derecho Romano y llega a su máximo apogeo con el triunfo de la Escuela Liberal se sintetiza en la palabra: Contra Fiscum, se considera que en caso de duda respecto a las leyes tributarias, deben interpretarse en contra del fisco y a favor del contribuyente. Un segundo sistema

⁸ Porras y López Armando. “Derecho Fiscal” Ed. Porrúa. P.33

considerado moderno o actual, igualmente se encuentra resumido en los vocablos: Pro Fiscum. El fundamento de este sistema es que se considera que las contribuciones no son para beneficiar a nadie en particular, sino para bien de la colectividad, ya que la base del impuesto es la solidaridad social y, en consecuencia, las leyes tributarias deben interpretarse a favor del fisco.” Ambos criterios tienen, su propio fundamento, pero de acuerdo con nuestras leyes fiscales sólo se acepta la interpretación que prevé el artículo quinto del Código Fiscal, sin embargo cada particular puede hacer uso de estos criterios de acuerdo con sus intereses, en el primer caso (Contra Fiscum) no son pocas las veces en que las leyes fiscales observan defectos en el establecimiento de un tributo, por lo que este criterio es adecuado para todos aquellos afectados.

El segundo criterio se funda en los beneficios colectivos que las aportaciones al erario generan al traducirse en obras públicas; es cierto que los impuestos son el único medio de subsistencia del estado y que éste dentro de sus funciones tiene la obligación de ejercer esas contribuciones en diversas formas, pero la gran cantidad de impuestos y la ineficiencia en la aplicación de los mismos provoca desconfianza entre los causantes por lo que el primero de los criterios se ha visto favorecido.

Por su parte José Antonio Niño⁹ dice que existen dos tendencias que coinciden en cierta forma con las antes expuestas y las denominan como: “Interpretación a favor del fisco y la interpretación a favor de la libertad fiscal, la primera de ellas tiene su fundamento en el entendido, de que siendo el estado constitucional el encargado de proteger la libertad y los

⁹ Idem 2. P.p. 298-299.

derechos de los particulares, habrá de cumplir su misión con equidad, y en este supuesto, nunca la libertad individual se verá amenazada. Desgraciadamente, no siempre los impuestos se orientan en beneficio común y es frecuente que los órganos estatales abusen de sus prerrogativas en perjuicio de los particulares.”

“Interpretación a favor de la libertad fiscal: dentro del estado de derecho, que se caracteriza por las limitaciones que el orden jurídico impone al Poder Público en protección de la libertad del individuo, no cabe ni se concibe sino una interpretación a favor de esa libertad. Y ese criterio domina tanto el campo interpretativo, ya se trate de las normas impositivas, ya de los actos de autoridad fiscal.” Como lo mencionamos estos criterios coinciden con los anteriores, a pesar de que en el fundamento difieren; la interpretación a favor del fisco tiene como fondo el fundamento filosófico del estado y bien señala que la autoridad sobrepasa sus facultades de imposición, lo cual lo podemos observar en el marco legal debido a la gran cantidad de impuestos, todas las garantías, facultades económico coactivas, acumulación de recargos, multas que acontecen al incumplimiento de la obligación tributaria con lo que los causantes ven amenazada su esfera jurídica y por ende prefieren limitar la acción de la autoridad por medio de recursos legales o bien dejan de cumplir con sus obligaciones fiscales.

En el supuesto de la interpretación a favor de la libertad fiscal de acuerdo con su fundamento debe existir la igualdad para las partes dentro de la propia ley, lo cual derivaría en actos de autoridad tendientes a conservar esa igualdad. Nuestra constitución establece

que es obligación de todos los mexicanos contribuir para los gastos públicos, pero la misma señala diversas garantías jurídicas que limitan el poder recaudatorio de la autoridad, ante está disyuntiva tenemos la necesidad de revisar íntegramente las leyes fiscales para procurar mejor distribución y equidad de la carga fiscal.

a) REGLAS DE INTERPRETACION.

En nuestra constitución se contemplan normas generales de interpretación, aunque existen criterios en cada legislación de la materia correspondiente, como en el caso del derecho fiscal el artículo quinto del Código Tributario Federal señala las condiciones y términos en que se puede lograr la interpretación de leyes.

El artículo 14 constitucional en los párrafos tercero y cuarto establece: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Conforme al estudio realizado por García Máynez: "el artículo 14 no es, regla de interpretación, sino norma que prohíbe la aplicación analógica de penas, relativamente a hechos no considerados como delictuosos. La ley penal debe aplicarse exactamente; pero ello no quiere decir, que no sea posible de interpretarla. Lo que el artículo 14 prohíbe no es la interpretación, sin la integración de la ley penal, ya que ésta por definición, carece de lagunas." El párrafo del artículo en cita, prohíbe la aplicación de una pena a un caso parecido a otro, sin que el mismo se encuentre exactamente tipificado en la legislación penal, lo que conllevaría a la notoria injusticia e inseguridad jurídica, en virtud de que el

juzgador tipificaría un nuevo delito. Es de observarse que no limita ni a los particulares ni autoridades a aplicar algún método de interpretación en particular.

El cuarto párrafo del artículo citado señala: “en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.” A decir de García Máynez: “los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional encierran las reglas fundamentales de interpretación e integración en el derecho mexicano. En cuanto al párrafo cuarto señala no es sólo regla de interpretación sino de integración.

Tiene indudablemente el defecto de referirse de modo exclusivo al acto por el cual un negocio es fallado, como si los problemas hermenéuticos, en esta materia, únicamente pudieran presentarse cuando el juez dicta sentencia. El juez está ligado a los textos legales, si éstos le brindan la solución que busca. Cuando el sentido de la ley es dudoso, debe el intérprete echar mano de todos los recursos que el arte de la interpretación les ofrece, intervienen entonces los métodos de interpretación.”

Otro aspecto es, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional provoca generalización con la expresión “orden civil”, puesto que incluye a todas las ramas del derecho a excepción del derecho penal por hacer mención específica del mismo, por lo tanto la constitución al ser el cuerpo legal de mayor jerarquía en nuestro orden legal acepta todos los métodos de interpretación, pero al anteponer el texto de la ley puede interpretarse como una primacía en la actividad hermenéutica. En segundo lugar señala que ante las omisiones legales se recurrirá a los principios generales del derecho pero no excluye a la analogía en los juicios del orden civil.

Podemos afirmar de acuerdo con nuestro autor que el artículo 14 constitucional señala las formas generales en que debe de interpretarse la ley, así mismo esta actividad no se limita a los fallos o resoluciones de las autoridades jurisdiccionales, pues es necesaria para diversas cuestiones, como el ejercicio de un derecho o la fijación de la controversia en una demanda.

Señalados los criterios plasmados en nuestra Carta Magna, entramos en la materia fiscal cuya reglamentación en el Código Fiscal de la Federación, específicamente en su artículo quinto norma la forma en que han de interpretarse las leyes fiscales. El artículo quinto nos dice:

“Disposiciones fiscales que son de aplicación estricta.”

“Artículo 5º. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.”

“Interpretación jurídica. Supletoriedad del derecho federal común.”

“Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común.”

El artículo quinto se refiere a que toda norma de naturaleza impositiva (leyes, códigos, reglamentos etc.) que imponga o liberen de contribuciones a aquellos obligados en ley, o bien que dichas normas coercionen, castiguen a los mismos; serán empleadas

rigurosamente, lo cual en términos jurídicos quiere decir que su interpretación deberá hacerse conforme a la letra de la ley o en otras palabras no da margen alguno para tratar de establecer una significación diferente a la contenida en el texto del código. Así mismo define el precepto “carga,” al señalar ciertas características que deben contener las normas fiscales como lo son el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa; esto quiere decir que deben señalar a la persona o personas a que se dirige la obligación de contribuir, la actividad o conjunto de actividades que son sujetas de impuesto, conforme a estas actividades deben establecer parámetros (porcentajes) para posteriormente fijar el monto pecuniario de la contribución.

En el segundo párrafo señala que a los preceptos legales que estén fuera de los anteriores, tales como las normas procedimentales entre otras; se podrá buscar su sentido a través de la utilización de cualquier medio posible como lo son el método lógico, el histórico, el sistemático etc. En el caso de omisiones dentro del código fiscal y de cualquier ley fiscal dispone que para completar dichas vacíos se aplicara el derecho federal común, esto quiere decir aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Civil en su esfera de acción correspondiente al estado federal.

Pero señala la distinción de sólo aplicarse en el caso de no contrariar la “naturaleza” de las normas fiscales, en la inteligencia de lo anterior comprendemos que la esencia del derecho fiscal es ser taxativo es decir, obtener recursos para la subsistencia del estado, es así que cualquier disposición común que se oponga a este forma de ser del derecho fiscal se dejará inaplicable. En el supuesto de que no encontrar precepto de apoyo en el derecho federal común, a nuestro entender debemos de aplicar las normas señaladas en el artículo 14 constitucional como lo puede ser el uso de los principios generales del derecho.

En esta parte de nuestra investigación observamos las diferentes técnicas de que se valen los estudiosos del derecho para analizar cada uno de los preceptos legales, con los que se puede alcanzar diversos fines, como la aplicación de cierta norma en el sentido más favorable para alguna de las partes ya sean los particulares, el estado etc. En otra faceta de la interpretación de leyes, en el caso particular del derecho fiscal tenemos que atender a la naturaleza del precepto a interpretar debido a que encierra una diversidad de aspectos técnicos específicos que en otras materias difícilmente se observan.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DEL ARTICULO 239 DEL C.F.F.

En el presente capítulo analizaremos a los preceptos legales que integran la declaración de sentencia en el juicio de nulidad, en especial al artículo 239 del código antes citado debido a que reglamenta la forma y alcances en que debe dictarse la sentencia de nulidad, pero debemos de recordar que el fallo se sustenta en diversas hipótesis que contempla nuestro código, las cuales estudiaremos en su contexto para entender el uso de las disposiciones jurídicas comentadas.

En correspondencia con el artículo quinto del Código fiscal de la Federación el cual en forma genérica nos indica que todos aquellos artículos que contengan disposiciones referentes a la imposición y cobro de impuestos deben de interpretarse en forma estricta y al no realizar distinción alguna sobre otro tipo de normas, realizaremos la interpretación sistemático del artículo que nos ocupa así en el capítulo IX nuestro código reglamenta lo referente a la sentencia y nos señala en su artículo 236:

“Las sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta 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 cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.”

“Disidencias de los magistrados.”

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

“Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.” El maestro Briseño Sierra¹⁰ nos indica: “se advierte este acto final del procedimiento no se encuentra incluido en el proceso, el cual es realmente presidido y dirigido por el magistrado instructor. Esto apoya la tesis que se ha venido sosteniendo, en el sentido de que la función jurisdiccional es diversa a la actividad decisoria. El instructor jurisdice la sala sentencia.” En su comentario el maestro nos indica la separación existente entre el procedimiento y la etapa de sentencia, ya que la persona que da mayor seguimiento al proceso, como consta en diversos acuerdos es el magistrado instructor en autos. Opinamos que esta separación se debe a que en la etapa de sentencia, los tres magistrados que componen una sala asumen funciones de decisión, en cambio durante el proceso las decisiones del magistrado instructor tienen mayor peso.

¹⁰ Briseño Sierra Humberto. “Derecho Procesal Fiscal.” Ed. Porrúa. México 1990. P. 629.

En referencia al mismo artículo el jurista Jorge Rojas Yañez¹¹ nos dice: “al estar integradas las salas del tribunal fiscal de forma colegiada por tres magistrados, la opinión de dos de ellos en el mismo sentido hace mayoría, por lo que en tal caso el disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto de sentencia, o bien formular voto particular razonado.” En relación con las formalidades que deben contener las sentencias del tribunal fiscal, el tercer tribunal colegiado de circuito en materia administrativa ha sostenido:

“Tribunal fiscal de la federación. Formalidades de las sentencias del.”

“Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben dictarse en los términos del artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, o sea, fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos en la demanda, contestación y, en su caso la ampliación de ésta, expresando en sus puntos resolutivos con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad declaran o cuya validez reconocen. (3er. Tribunal colegiado, informe, 1980, 3ª., pág. 115.”

Efectivamente la decisión de dos magistrados, para fallar en determinado sentido le otorga la mayoría de razón a su pronunciamiento, es el caso que el magistrado puede formular o dejar de formular su voto particular el cual debe de razonar y fundar objetivamente para modificar el o los criterios de los otros magistrados o de lo contrario prevalecerá el criterio inicial. La jurisprudencia antes transcrita reafirma lo que hoy en día

¹¹ Yañez Rojas Jorge, Quintana Valtierra Jesús. “Derecho Tributario Mexicano”. Ed. Trillas 1988. P.p. 301,302.

establece el artículo 237 en su primer párrafo en cuanto al análisis de los argumentos vertidos en el juicio de nulidad.

En particular pensamos que el artículo 236 señala las formas en que se puede pronunciar el fallo de nulidad, cabría preguntarnos acerca de la frase unanimidad “o” mayoría ya que por la conexión utilizada parecería que ambos preceptos son sinónimos, aunque al observar el contexto del artículo consideramos que existen tres medios para dictar sentencia los cuales son: el voto en un mismo sentido de los tres magistrados adscritos a alguna sala, el voto de dos magistrados en un sólo sentido y el voto del magistrado restante en contra, la última forma y la menos consensada es el voto directo de un solo magistrado en este caso llamado instructor, el cual fijará el sentido de la sentencia sin consulta alguna.

Acto seguido el citado artículo señala el término de sesenta días a partir del momento en que procesalmente las partes hayan agotado todos los medios de prueba que les provee el código fiscal previo auto que declare el cierre de dicho periodo probatorio, en cuanto al término aludido nos parece excesivo ya que el propio código fiscal faculta al magistrado instructor para dar seguimiento al juicio etapa por etapa, con lo que supuestamente lleva el asunto día con día, aunque comprendemos que la carga de trabajo en el tribunal fiscal hace imposible dictar sentencia en menor término.

El artículo continua con otro término el cual dispone al magistrado que elabora los acuerdos procesales a elaborar su planteamiento de resolución en cuarenta y cinco días, con el fin de que ambos magistrados restantes puedan estudiarlo. En la última frase del primer párrafo especifica los casos en que no es necesario dictar sentencia refiriéndose a la figura

jurídica del sobreseimiento que no es más que darle fin al juicio, por lo que remite al artículo 203 el cual establece los casos en que puede configurarse la figura antes dicha.

En su segundo párrafo nuestro artículo subraya el caso de oposición al proyecto de sentencia por uno de los magistrados llamado “disidente”, entratándose del acuerdo de dos magistrados en una decisión, con lo que posibilita dos alternativas la primera simplemente expresa su contra al proyecto, en la segunda puede realizar el llamado “voto particular” lo que en realidad constituye una nueva sentencia pues el mismo artículo exige que se encuentre debidamente fundado y motivado al utilizar la expresión “razonado”.

En otro orden de ideas el texto del artículo nos da pie para interpretar que el magistrado contrario al proyecto no está limitado por una u otra vía, más bien puede aplicar ambas, en el entendido de convencer con sus argumentos a los demás magistrados, en este caso el término de diez días nos parece correcto aunque contrario al principio constitucional de justicia pronta y expedita.

Para finalizar la controversia nuestro artículo faculta al magistrado instructor, previo rechazo del “voto particular” para tomar como fehacientes los argumentos del proyecto mayoritario “engrosando” adjuntándolos en el expediente con la solución en contrario, lo que sólo demostrara la disidencia pero sin efecto alguno en el juicio de nulidad. Podemos afirmar que este artículo en forma general nos dice la forma en que ha de ser dictada la sentencia de nulidad y da la oportunidad de evitar la imposición de la voluntad de los juzgadores sobre otro; cabe señalar que el voto particular podría ser utilizado para obtener un fallo favorable en el juicio de garantías.

Para continuar con nuestro análisis estudiaremos el artículo 237 el cual nos habla sobre los requisitos de fundamentación y motivación exigidos a todo acto de autoridad.

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

“Causales de ilegalidad diversas.”

“Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.”

“Corrección de errores y examen de conjunto.”

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

“Sentencias sobre la legalidad de resoluciones dictadas en recursos administrativos. Actos no impugnados en la demanda.”

“Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la ilegalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el

interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.”

El maestro Briseño Sierra¹² al respecto de este artículo nos dice: “el código exige ahora el estudio completo de la litis, tal como la exponen las partes. Ha quedado advertido que el hecho notorio puede ser invocado por el juzgador, ya que no se trata de un medio de prueba sino de un conocimiento verificable por los medios comunes tal como ha quedado comentado en su oportunidad y, aunque no se hace mención de las presunciones legales y humanas es claro que también deben efectuarla los juzgadores.” Conforme a las garantías de legalidad y seguridad jurídica todo juzgador debe analizar los argumentos vertidos por las partes, aunque no conste por escrito dentro de los cuerpos legales que deba aplicar, en consecuencia la exigencia a que alude el maestro es doblemente beneficiosa para las partes; en el caso de acontecimientos relevantes que puedan influir en la sentencia el magistrado los podrá invocar, tanto estos hechos como la presuncional legal y humana quedan a la libre decisión del juez por lo que cabría preguntarnos que criterios aplican para determinarlos.

Continúa el maestro: “El deber de estudiar y resolver sobre cada concepto de nulidad se apoya en la circunstancia de que al intentarse la revisión ante el Colegiado de Circuito, es factible que se desechen algunas consideraciones y, de encontrarse fundadas otras, el fallo deberá subsistir por ellas.”

En otras consideraciones el estudio es una de las razones de índole práctico dentro del procedimiento contencioso administrativo, puesto que de nada servirían las resoluciones del

¹² *Idem* 10. P. 630.

Tribunal Fiscal, si tan solo constituyeran un trámite y no un verdadero fallo que prevalezca sobre sus impugnaciones.

El jurista Jorge Rojas Yañez¹³ al referirse al artículo en comentario señala: “El Código Tributario Federal en su artículo 237 establece que las sentencias del Tribunal Fiscal deberán fundarse en derecho, debiendo examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, con la facultad de invocar hechos notorios.”

“Asimismo, las salas tienen la obligación de estudiar, previamente al fondo del asunto, todos los agravios que hagan valer por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, aun cuando se considere fundado alguno de ellos.”

En su primer comentario se limita a transcribir lo dicho en el artículo en cita, en segundo plano establece la obligación del tribunal de atender a todos los agravios, a pesar de que de la simple lectura de los mismos y de la comparación con las constancias de prueba uno sólo o algunos de los argumentos tengan mayor peso sobre otros, deben observarse en su totalidad ya que el juicio de garantías podría acabar con un buen juicio de nulidad.

En el entendido del mismo artículo para Dionisio J. Kaye “un aspecto importante de justicia administrativo lo es al establecer que si el demandante reclama diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia de la sala debe examinar y resolver cada uno, aun cuando considere fundado alguno de ellos, esto es, la sentencia no puede dejar de analizar todos y cada uno de los conceptos de violación y a través de este sistema, las salas resolverán, en una sola vez, todo el aspecto formal y de

¹³ *Idem* 11. P. 302.

procedimiento involucrado en el juicio de nulidad a fin de que si existieron varias violaciones fundadas, la sala así lo expresará en su resolución y en caso de que la autoridad administrativa reponga el acto o el procedimiento, deberá hacerlo tomando en cuenta las diversas consideraciones emitidas por la sala en el estudio de los distintos conceptos de nulidad que fueron esgrimidos por el demandante.”

Resalta nuestro autor el hecho de que todo actor busca los mejores y más variados argumentos con el objetivo de obtener resolución favorable a sus pretensiones, así no será sólo uno de ellos el más trascendental, en cambio se buscará que sean dos o más argumentos centrales que se vean soportados por los demás, por lo que el juzgador al ser obligado a resolver, lo razonado por las partes tiene mayores elementos para soportar su juicio, en caso de resolver a favor del actor; en el caso contrario tendrá que ser específico en su estudio para rebatir en mejor forma las pretensiones de la parte actora. Todo esto en una sola resolución como lo afirma nuestro autor y expresando la forma y términos en que la autoridad deba proceder para acatar con precisión.

Una vez transcritos y comentados las diversas opiniones sobre el artículo aludido realizaremos nuestro propio comentario: en nuestra opinión el primer párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación tiene toda la fuerza legal, pues tiene su apoyo jurídico en los artículos 16 y 17 constitucionales, en el primero de ellos al mencionar que toda orden de autoridad debe constar por escrito además de fundar y motivar la causa legal del procedimiento da pie a que las sentencias “se funden en derecho” y del consecuente análisis de todos los agravios surja la debida motivación.

El segundo de los artículos constitucionales al señalar que: “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial,” respalda al artículo 237 específicamente al decir “plazos y términos que fijan las leyes”, las “leyes” en forma genérica abarcan a todos los ordenamientos procesales en sus diversas materias, entre las cuales esta la materia fiscal. Ahora bien emitir las resoluciones (sentencias) de manera pronta, “completa,” esta palabra al interpretarse en el contexto constitucional y en particular en el artículo objeto de análisis quiere decir contener todos los elementos exigidos por la ley, en lo tocante a la constitución: fundamentación y motivación, en lo referente al C.F.F. el estudio total del juicio.

En su última parte el primer párrafo del artículo aludido otorga la posibilidad de dar la calidad de notorio a diversos acontecimientos plasmados por las partes; conforme a la redacción del presente artículo se faculta a la sentencia para mencionar los hechos notorios, pero en sentido amplio le corresponde a aquellos que la dictan, dichos hechos deben de asentarse en la sentencia, por estos entendemos todos aquellos acontecimientos que trasciendan sobre la resolución final.

En el segundo párrafo nos indica que ante el supuesto de la invocación de diversos argumentos tendientes a obtener la nulidad de la resolución impugnada, la Sala que por competencia conozca del asunto en primer lugar estudiará los argumentos que conlleven a la total invalidez del acto impugnado, para en segundo término dedicar su estudio a los demás conceptos de nulidad denominados nulidad para efectos, es decir para que se realice nuevo acto de autoridad que sufrague los vicios acontecidos con anterioridad, con la puntualización de decir de que manera se violó la esfera jurídica del particular y los

alcances de esas violaciones legales, para en consecuencia motivar la sentencia y dictar el efecto o efectos que la misma pueda conllevar de conformidad con las disposiciones del código fiscal. Tan sólo cabría hacer la reflexión en la frase: “la sentencia o resolución” en realidad en sentido estricto no debería de utilizarse el vocablo o resolución en la inteligencia de que el capítulo que tomamos del código se dedica a la sentencia como acto final del procedimiento, aunque el término resolución puede referirse a que la sentencia del Tribunal Fiscal puede impugnarse para tratar de modificar su sentido con lo que no tendría la calidad de sentencia propiamente dicha.

El tercer párrafo tiene una aparente contradicción e inclusive nos puede llevar a pensar en la figura jurídica de la suplencia de la queja, es decir al facultar a las Salas del respectivo tribunal a subsanar las fallas cometidas por los demandantes podría hablarse de la suplencia de la queja como ocurre en algunas materias en el juicio de amparo, sin embargo el código precisa que sólo subsanara los errores sobre la invocación de “preceptos”, interpretando está palabra se desprende que se refiere a los artículos con que sustentan sus pretensiones y no a los argumentos en si, a su vez consolida lo prescrito en el primer párrafo del mismo artículo al ordenar el estudio de todos las causales de legalidad entiéndase artículos y situación de hecho por la cual se considera se configuro la violación o violaciones legales, argumentos y todo lo planteado por las partes en el juicio de nulidad con el único objetivo de emitir resolución y solventar la controversia, y en su última parte acaba con cualquier malentendido al respecto de lo descrito en esté párrafo al obligar a no alterar lo dicho por las partes en sus argumentos vertidos tanto en la acción inicial como en su respectiva contestación, de lo anterior podríamos entender que no se modificarían solamente ni la demanda ni la contestación, dejando la puerta abierta para la modificación de otras

promociones como lo serían la ampliación de demanda o los alegatos, pero del análisis extensivo de la disposición entendemos, que esta inalterabilidad se extiende a todas las promociones de las partes dentro del procedimiento.

En suma esta disposición puede aplicarse a los errores mecanográficos o de escritura, pero sin duda la gran relevancia de la disposición radica en que, los litigantes perderían la totalidad del asunto por un simple error y sin posibilidad alguna de corrección, por tanto se respeta la garantía de legalidad y de derecho a juicio establecidas por la constitución.

El último párrafo del artículo objeto de estudio, realiza la distinción sobre las sentencias que resuelvan sobre un recurso administrativo, en clara alusión a cualquier medio de defensa que contemplen las diferentes leyes de carácter fiscal cuyo desacuerdo es impugnante ante el Tribunal Fiscal, para aclarar que el órgano jurisdiccional sólo se podrá pronunciar acerca del apego o no a derecho de la resolución impugnada, en caso de que aparezca probado en las constancias del juicio; al decir “contar con suficientes elementos para ello” y tan sólo estudiará lo que queda fuera de las exigencias legales. Precisa, lo que no se demande no puede ser susceptible de fallo, por tanto deben de señalarse todas las constancias que se han de impugnar y adjuntar todo medio de prueba que se tenga al alcance, ya que el tribunal no puede suponer o imaginar sobre resoluciones o hechos impugnables; cabe destacar que en el caso de no contar con los documentos del acto administrativo que nos repare perjuicio el propio código fiscal en su artículo 209 prevé la posibilidad de requerir a la autoridad la prueba o pruebas en cuestión a fin de tener la posibilidad jurídica de impugnarlos debidamente.

El artículo que acabamos de estudiar marca la forma de estudio tanto de las sentencias como de los argumentos que vierten las partes, en este sentido es importante conocerlo, porque las personas que promueven ante el Tribunal Fiscal pueden ajustar sus pretensiones a estos lineamientos para tener mejores resultados.

Acto seguido estudiaremos uno de los artículos que a nuestro juicio es total para el juicio de nulidad al señalar expresamente los supuestos, causas y condiciones en los que puede decretarse ya sea la nulidad a efecto de reponer la legalidad en algún acto de autoridad o bien dejar sin efecto alguno cualquier acto impugnado.

“Causas de declaración de ilegalidad de las resoluciones administrativas.”

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

- I. “Incompetencia del funcionario que le haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.”
- II. “Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.”
- III. “Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.”
- IV. “Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.”

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

“El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.”

“Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrá revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.”

En su obra *Derecho Procesal Fiscal* el maestro Briseño Sierra comenta: “el legislador ha puesto su atención en las causales de nulidad, a la que denomina ilegalidad que es un vocablo ambiguo porque tanto cabe que lo sean los actos que no cumplan con sus condiciones, como aquellos que contradigan las reglas aplicables al fondo.”

El precepto ilegalidad es un genérico utilizado por los legisladores para indicar una serie de situaciones que contravienen el derecho, y aunque una de las características de la ley es su generalidad, no deja el precepto de tener ambigüedad, sin embargo creemos que el legislador a dispuesto en las fracciones del artículo 238 la singularidad para anular la posibilidad de malas interpretaciones.

Continúa el maestro: “Pero al revisar las distintas fracciones del 238, se confirma la idea de que se está ante la anulación por falta de condiciones, como sucede, desde luego con la incompetencia, con la omisión de los requisitos llamados formales, los cuales se vinculan en la fracción II a dos circunstancias: que se afecten las defensas del particular, y

que trasciendan al sentido de lo resuelto, circunstancias que permitan aludir al perjuicio jurídico efectivo y no a la simple violación abstracta.”

Nuestro autor alude a los diversos supuestos que señala el artículo en comento, con su propia óptica, señalándonos que el artículo deja de ser ambiguo, y describe las formas en que, por falta de observancia de los requisitos legales se puede llegar a declarar la nulidad no sólo para efectos, sino también lisa y llana debido al impacto de la omisión u omisiones legales que cometió la autoridad.

Nuestro autor nos dice: “También atañen a la condicionalidad la falta de supuestos fácticos que señala la fracción IV, lo que se parangona con la diversidad de los efectivamente acontecidos o al error de accertamiento de la autoridad que los apreció equivocadamente. Por último, la discrecionalidad, que ha tardado tanto en ser controlada, porque se está ante una potestad muchas veces indispensable para el buen gobierno, es ahora anulada cuando la ejerce quien no la tiene atribuida.”

En el último de sus comentarios nuestro autor describe, las siguientes causales de nulidad contempladas en nuestro artículo, refiriéndose a los errores de apreciación que comete la autoridad al tener hechos análogos con los supuestos legales y a los abusos que comete en el indebido ejercicio de sus facultades, es cierto su comentario al respecto de la discrecionalidad, porque la misma sólo tenía al juicio de garantías como medio de control y ahora el particular cuenta con el juicio de nulidad, aunque la autoridad en la práctica administrativa tiende a cometer abusos en el ejercicio de su discrecionalidad.

Encontramos en el estudio de Gabriel Morales L.¹⁴ comentarios sobre cada uno de los supuestos que contempla el artículo 238 y que nos parece importante hacer alusión de los mismos: “Al analizar lo dispuesto en este artículo y sus fracciones, se observa que, teóricamente, éstas se pueden identificar en lo que Manuel J. Argañaras, en su obra Tratado de lo Contencioso Administrativo expone como causales de anulación o vicios de procedimiento:”

- a) “el desvío de la ley,”
- b) “por defectos de forma,”
- c) “el desvío de poder,”
- d) “la incompetencia del funcionario, y”
- e) “de cosa juzgada.”

Cada uno de los incisos antes transcritos corresponden a las diferentes fracciones del artículo objeto de estudio, ahora realizaremos breve referencia al significado de las mismas.

De acuerdo con nuestro autor: “desde el punto de vista doctrinal y según Duez y Debeyre citan que se incurre en el desvío de ley, toda vez que la autoridad administrativa ha infringido una norma legal imperativa por lo que hace al fondo del acto producido y debía regirlo.”

“La violación legal puede ocurrir de tres maneras: cuando la autoridad administrativa se aparte de la norma legal, cuando al realizar el acto incurre en una indebida interpretación de la ley, y cuando aprecia equivocadamente los hechos por lo cual incurre en una falsa aplicación de la norma.”

¹⁴ Morales L. Gabriel. “Justicia Administrativa.” Ed. Trillas. Agosto 1998. p.p. 63-68.

El desvío de ley es el vicio de mayor gravedad en los actos administrativos, como en cualquier acto jurídico que lleve a cabo cualquier autoridad, puede ser que incurra en cualquiera de las formas que menciona nuestro autor, aunque en el fondo se encuentra el desconocimiento y falta de estudio de las disposiciones aplicables, aunque la complejidad del asunto a tratar y los diversos acontecimientos que lo rodean exigen mayor atención en la aplicación legal.

Los defectos de forma dice nuestro autor: "consiste en la omisión o en el cumplimiento completo o irregular de las formas del procedimiento a las que el acto administrativo está sometido, sea por leyes o reglamentos, sea por naturaleza misma de las cosas, cuando el buen sentido así lo impone. Existen dos clases de defectos de forma: formas sustanciales y formas secundarias."

"La omisión o cumplimiento irregular de las primeras, dado su carácter esencial, trae aparejada la nulidad insanable del acto, mientras que la omisión o irregularidad en el cumplimiento de las segundas puede ser o no motivo de nulidad."

Nuestro autor nos otorga una explicación concreta sobre las irregularidades en los requisitos o en la manera en que ha de llevarse a cabo el acto administrativo, en nuestro orden jurídico los actos administrativos se encuentran sujetos a lo que dispone la constitución en sus artículos 14 y 16 primariamente, en cuanto a las leyes deben observar, leyes de competencia local y federal entre las cuales podemos mencionar al Código Fiscal o a la ley orgánica de la administración pública del distrito federal entre otras.

Los reglamentos son diversos y depende de la naturaleza del acto, será el reglamento a seguir. Entendemos de lo dicho por nuestro autor que los defectos más trascendentales

como lo puede ser la falta de competencia del funcionario emisor del acto jurídico, llevan aparejada la inexistencia total del acto por lo que no existe duda, de que se fallara en términos de la nulidad lisa y llana. Por el nombre usado para describir la otra clase de defectos, comprendemos la naturaleza convalidable en cuanto a sus vicios debiéndose reponer el acto correctamente.

El desvío de poder tan discutido por los autores y en directa relación con la apreciación personal de la autoridad, nuestro autor lo define como: “se incurre en este vicio cuando el funcionario produce el acto administrativo en razón de una finalidad distinta de aquella deseada expresa o presuntivamente por la ley, y de ese modo excede los poderes que se le han otorgado. No obstante, si la desviación de poder sólo es factible establecerla en los elementos de juicio que proporcionan las actuaciones administrativas, no será indispensable que de esos elementos resulte la confesión del autor del acto. Por ello bastará que la conjunción de ellos proporcione presunciones graves, precisas y concordantes que produzcan en el tribunal la convicción de que la desviación de poder se ha cometido.”

El desvío de poder se configura en el momento de exceder las facultades que por ley tiene conferida la autoridad administrativa, la autoridad debe de cuidar este aspecto en las llamadas facultades discrecionales porque es su apreciación la que prevalece para emitir su acto y debido a esta libertad legal, puede fácilmente incurrir en exceso de autoridad. En lo que toca al segundo comentario de nuestro autor, en cada acto administrativo aparece la firma o firmas de los responsables de su emisión pero la duda surge al preguntarnos sobre su competencia y facultades, por tanto la razón de nuestro autor y a la que nos adherimos,

es estudiar los hechos que rodean así como los elementos jurídicos en que su funda la actuación, para determinar la existencia del desvío de poder.

Continúa nuestro autor con el vicio de incompetencia del funcionario y lo describe de la siguiente forma: “se contempla constante y repetidamente en aquellos que acuden al Tribunal Fiscal, respecto de la usurpación y la invasión de funciones, cabe decir lo siguiente: la primera puede ocurrir porque el acto administrativo haya sido producido por quien carece de toda investidura pública, o porque el órgano administrativo haya realizado actos que corresponden a otro de los poderes del Estado. La segunda, se puede generar porque se invada la esfera de acción de orden jerárquico, o porque se invadan funciones en razón de la persona, cuando la decisión tomada por un funcionario fuese de la competencia de otro no vinculado al primero por razón de jerarquía administrativa; o por razón de lugar, cuando el funcionario ha actuado fuera de la circunscripción territorial que le estaba asignada; o debe cesar de inmediato en el cargo, tomó una decisión que le correspondía al sucesor.”

La usurpación de funciones en nuestro ordenamiento jurídico suele derivarse de la habilitación que hace un funcionario de otro para suplirlo o coadyuvar con sus funciones, pero existe otro problema la diversidad de órganos administrativos y reglamentos que les dan existencia, puede hacer que diversas autoridades se crean facultadas para emitir un mismo acto, por esto puede ser amplio y constante el vicio jurídico.

En tanto a la segunda distinción denominada invasión de funciones, creemos que se origina por el desconocimiento de la norma jurídica, como también por la excesiva carga de

trabajo, pero sobre todo a la duplicidad de funciones a la que nos referimos en el anterior comentario.

De conformidad con nuestro autor el vicio de incompetencia es uno de los argumentos más recurrentes, el cual de alguna forma provoca la autoridad por emitir sus actuaciones en “machotes” o formas en serie que no se detienen en los detalles de las exigencias de ley.

Por último nuestro autor nos habla del vicio de cosa juzgada: “en doctrina constituye una variante de la causal de anulación por violación de la ley, por cuanto que la sentencia está destinada a interpretar y aplicar la ley al caso ocurrente, de modo que sus conclusiones se tienen como verdad legal. De esta manera, si la sentencia ha pasado en anterioridad de cosa juzgada, su desobediencia por la autoridad administrativa obligada a respetarla importa dejar subsistente la infracción legal que dio causa al contencioso administrativo.” A nuestro parecer este vicio no entra en las fracciones del artículo 238, sin embargo tiene pleno sustento jurídico el hecho de que el incumplimiento de la sentencia conlleva la violación de la seguridad jurídica, por lo cual el propio código fiscal contempla el recurso de queja en contra de este hecho.

Expuestos los puntos de las obras consultadas, trataremos de estudiar, interpretar el propio artículo: el artículo dispone que todo acto de autoridad administrativa que conlleve efectos de solución de alguna situación cualquiera que este sea y que encuadre en las diferentes hipótesis será contraria a derecho, si hablamos del juicio de nulidad entonces debemos de entenderlas como causales de la misma.

La fracción primera a su vez conlleva diversas hipótesis en primer lugar en forma general señala a la falta de facultad legal como causa de nulidad y describe que la nulidad,

recacará sobre el funcionario que haya pronunciado el fallo, el que haya mandado a realizar el acto y el que diligencie el acto, al utilizar las conjunciones “u” y “o” nos da a entender que pueden actuar tres autoridades, dos e inclusive una sola.

La segunda fracción, se configura al dejar de hacer, dejar de observar o bien de cumplir con lo requerido “por las leyes”, es decir todos los cuerpos legales a los que les atañe el acto en cuestión, debido a que en su artículo 133 la constitución se nombra como el máximo cuerpo legal, en primera instancia deben observarse sus requerimientos y subsecuentemente los de otras leyes que emanan de la constitución; en materia fiscal encontramos al propio código fiscal y otros ordenamientos. Menciona que se debe alterar de algún modo las posibilidades de impugnación jurídica del contribuyente, en otras palabras se le reste o se le quite eficacia a su defensa, esto en combinación con el efecto en contra del fallo de la autoridad. Añade la falta de expresión de apoyo legal, así como a la falta de los hechos que motivaron la emisión del acto como causa de nulidad, en el momento que el artículo nos dice: “ausencia” debemos entender que la omisión puede ser total o parcial y que al finalizar con las palabras “en su caso” da por existente a estas posibilidades.

La tercera fracción se enfoca a la serie de pasos a seguir para obtener una resolución, en los cuales puede existir deficiencia en su aplicación o bien podrían dejar de aplicarse, claro que el demandante debe de probar la existencia de estas faltas y relacionarlo con sus argumentos a fin de que se configure la afectación en sus medios de defensa legal, la cual existe desde el momento de realizar la falta u omisión de dichos pasos y lo más importante en esta fracción es el o los efectos que hayan pesado sobre el fallo que se ataca y que sean

contrarios a los intereses del particular. A manera de ejemplo podemos decir que la falta de estudio de algún argumento o la no admisión de alguna prueba, afectan directamente el fallo puesto que se dejó de considerar elementos que pudieron cambiar la convicción del juzgador para fallar en otro sentido.

La cuarta fracción nos remite a los acontecimientos que provocan la emisión de un acto de autoridad, en su primera hipótesis nos señala: ante la inexistencia de los hechos procederá la nulidad, en otro sentido si los hechos acontecieron de forma distinta a las constancias de la autoridad “o” la propia autoridad tomo, interpreto esos hechos de manera errónea procederá también su nulidad.

Otra hipótesis nos indica que si el acto de autoridad se ordeno en contra de las normas jurídicas “aplicadas”, es decir de aquellas normas que son aplicables al caso concreto y que no se siguieron plenamente; aunque la frase “disposiciones aplicadas” abre la duda en el sentido de que las normas utilizadas pueden ser las idóneas o no, en el entendido de que la autoridad aprecia los hechos y dispone la norma aplicable, por tanto consideramos que debemos ser precisos y estudiar con detenimiento los motivos de anulación que pretendemos hacer valer, con el propósito de evitar los errores, confusiones y configurar diversas causales de nulidad para obtener la nulidad lisa y llana. Las últimas palabras de la fracción en estudio resuelven la situación anterior, disponen, la omisión en el ejercicio de las normas jurídicas, y el uso incorrecto de disposiciones que por diversas circunstancias se hayan utilizado, en resumen consideramos que es una de las causales más importantes para declarar la nulidad, por la trascendencia de los vicios en la vida jurídica.

La fracción quinta, en su texto se aprecia una palabra culminante “fines”, cabe entonces analizar, cual es el objetivo de los procedimientos, de las actuaciones a las cuales el legislador delega a la autoridad la libre apreciación; para citar un ejemplo podemos hablar de las multas, cuyo fin inmediato es sancionar al incumplimiento de alguna acción, o por la inobservancia de una norma etc, sin embargo el legislador previo un máximo y un mínimo en la fijación de la cuantía de la multa, por lo que es en este instante donde podemos apreciar si la autoridad comete un castigo desmedido o sanciona con prudencia sujetándose a los hechos de su conocimiento, así obtenemos una enorme discusión y una gran fuente de agravios para los medios de defensa.

Al interpretar el párrafo subsecuente entendemos que el propio Tribunal Fiscal sin necesidad de los agravios del actor, puede por su propia mano declarar que la autoridad administrativa que emitió la resolución impugnada, carece de facultades para dictarla o la inexistencia de normas aplicables al caso concreto, como su respectiva expresión de hechos por lo cual, seguramente conllevara la nulidad lisa y llana. Cabe señalar que este párrafo nos parece positivo ya que puede ayudar a acelerar el juicio de nulidad y a despejar la carga de trabajo de algunos expedientes. En su último párrafo observamos el afán de evitar la duplicidad de funciones, facultando única y exclusivamente al tribunal fiscal para declarar de oficio los efectos antes descritos.

Para finalizar con el artículo 238 del Código Fiscal, podemos afirmar que es la base de toda demanda de nulidad, pues los argumentos deben enfocarse a una u otra causal de nulidad, por tanto es menester de todo litigante hacer un estudio de la resolución que

pretende impugnar junto con el artículo antes aludido para obtener argumentos con mayor consistencia jurídica.

“ARTICULO 239 DEL C.F. F.”

Estudiados los artículos anteriores, los cuales dan forma a las sentencias del juicio de nulidad, entramos en primer término al análisis del artículo que preceptua los efectos que adquiere la propia sentencia, para finalizar el proceso y obtener la justicia administrativa.

“Artículo 239 del C.F.F.- 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.”**

“Obligaciones para la autoridad”

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.”

“Suspensión del efecto de la sentencia”

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

“Declaratoria de nulidad por reponer procedimiento o emitir nueva resolución o indicación a la autoridad de términos para quitar resolución.”

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

Continuaremos con los autores que nos ilustran en este capítulo así tenemos la opinión del maestro Humberto Briseño Sierra¹⁵: “Se infiere de lo transcrito que las sentencias del Tribunal no se limitan a la mera declaración de nulidad. Sobre todo en la fracción III del artículo 239, la condena de prestación es incuestionable (obliga a la autoridad a realizar un determinado acto).”

Es verdad tal como lo dispone el artículo, la resolución del Tribunal Fiscal lleva consecuencias, en apoyo a nuestro autor la fracción III obliga a la autoridad ciertas actuaciones que normalmente no realizaría, lo cual supone un ejercicio jurisdiccional, aunque la fracción II no se queda atrás puesto que declarar totalmente inválida una resolución o acto administrativo obliga a la demandada a dejar por completo el seguimiento de alguna actuación lo que administrativamente debe llevar a ejercitar diversos movimientos.

Continua nuestro autor: “En esta segunda parte, el código continúa con el tratamiento de las sentencias con fines de nulidad que, obviamente, pueden terminar confirmando la

¹⁵ Idem. 12. p. 257.

validez del acto atacado, como se mira en la fracción I. Llama la atención la anulación para efectos de la fracción III, porque del campo de la censura se pasa al de control similar al amparo, como se mira en el artículo 80 de la Ley de Amparo.”

“Controlar es, no sólo verificar si el accertamiento administrativo se ajusta a lo dispuesto por la ley aplicada, sino ordenar su ajuste en caso contrario y tal vigilancia del juzgador hace que éste quede al margen del cumplimiento, esto es, que se elimine la posible ejecución judicial, precisamente porque la demandada es una autoridad y proceder coactivamente sería invadir su competencia.”

La validez de un acto administrativo presupone que la autoridad siguió los requisitos legales, aunque habría que preguntarse los criterios del juzgador para realizar esta declaración. En lo que respecta a la comparación con el artículo 80 de la Ley de Amparo el propio artículo señala que en el caso de que el acto reclamado sea de carácter positivo el fallo deberá restituir conforme al estado que guardaban las cosas antes de la violación, en caso de que la resolución impugnada sea de carácter negativo obligará a la autoridad a seguir las garantías y a cumplir el fallo.

En este sentido y de acuerdo con nuestro autor el “control” del Tribunal Fiscal es parecido al del Poder Judicial, pero existe una diferencia, al obligar a la autoridad a cumplir con lo resuelto, el artículo 80 de la Ley de Amparo prevé medios de ejecución y aunque el Código Fiscal contiene algunas medidas para ejecutar, la Ley de Amparo supera ampliamente estos poderes, por lo tanto el demandante recurre al juicio de garantías para obtener lo ganado en juicio.

Por su parte los juristas Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yañez¹⁶ opinan: “el artículo 239 fracción III, del Código Fiscal de la federación establece que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, tal obligación deberá cumplirse en el término de cuatro meses, aun cuando haya transcurrido el plazo de caducidad a que se refiere el artículo 67 de dicho ordenamiento legal. Lo anterior implica que la autoridad cuenta con un plazo adicional de cuatro meses para emitir nuevamente su acto, no obstante que hubieren caducado sus facultades en virtud de haber transcurrido el término de cinco años que para tal efecto establece el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.”

El artículo 239 señala este plazo para cumplir con lo establecido en el fallo, creemos que la razón de ser de la extensión del tiempo es la de ejercer el derecho por medio de la norma individualizada, aunque en primera instancia favorece a la autoridad al cesar el efecto de la extinción de facultades, así el particular debe dar seguimiento al cumplimiento del fallo cuando este le es favorable.

Con respecto a la suspensión de los efectos del artículo 67 del C.F.F. nuestros autores afirman: “Obviamente si la autoridad no realiza su acto o no inicia el procedimiento tal como lo haya indicado la sala que emitió la sentencia, dentro del término adicional de cuatro meses aludido, la consecuencia legal será que precluirá el derecho de ésta para efectuarlo y por lo tanto, ya no tendrá oportunidad de ejercitar sus facultades.”

La autoridad seguramente cumplirá cuando el fallo no le es adverso, en otras palabras si

¹⁶ Idem 13. p. 303.

la nulidad declarada le permite continuar con el cobro del crédito fiscal acatara el fallo, pero el problema surge en el caso contrario sobre todo, cuando el término de cinco años de extinción de facultades esta lejos de cumplirse, sin embargo si la autoridad no cumple con el fallo adverso y se configura la extinción el particular se verá beneficiado pues la autoridad no podrá más invadir su esfera jurídica.

Continúan nuestros autores: "por el contrario si el contribuyente tiene interés en que se cumpla con la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación, y la autoridad ha sido omisa al respecto, puede hacer valer en su favor el juicio de amparo. Así lo ha sostenido el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa:

Tribunal Fiscal de la Federación, incumplimiento de las sentencias del. Constituye un acto reclamado. En el juicio de amparo. El incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación constituye en sí mismo acto reclamado para los efectos del juicio de garantías y no una apreciación valorativa de dicho acto. (Tercer tribunal Colegiado en Materia Administrativa, informe 1976, 3ª. De., pág. 236.)

El amparo es el único juicio que posee el contribuyente para hacer cumplir el fallo del Tribunal Fiscal ya que el Código de la materia sólo facilita el recurso de queja y el Código Federal de Procedimientos Civiles medidas de apremio, así debe solicitarse el cumplimiento de sentencia sin retraso alguno, pues de transcurrir el término para promover, quedará a la voluntad de la autoridad el acceder a lo resuelto.

Vistos los criterios de nuestros autores pasaremos a estudiar el artículo 239 del código Fiscal. En primer lugar el artículo habla de “sentencia definitiva” en realidad utiliza este término para designar el final del proceso, ya que la sentencia fundada en el artículo 239 aun es susceptible de impugnación, acto seguido faculta (podrá) a sustentar, a reafirmar la legalidad de la resolución combatida ya sea porque el juzgador consideró que reunió todos los requisitos de legalidad o por los diversos argumentos con los que se sustente.

En segundo lugar la sentencia puede pronunciarse por la total falta de eficacia legal del acto combatido, a este efecto se le conoce como la nulidad lisa y llana, en este supuesto se considera que el cumulo de violaciones legales o bien una sola provoca que el resto del acto carezca de reconocimiento legal por lo cual es insubsistente.

La fracción más controvertida y estudiada por los autores, la tercera fracción del artículo 239 faculta al Tribunal Fiscal a declarar la nulidad del acto combatido para “efectos”, en otras palabras el acto no se puede ejercitar hasta en tanto cumpla con los señalamientos del juzgador para resarcir sus fallas o defectos legales.

El siguiente enunciado de la fracción es de gran importancia ya que al dejar dudas sobre la forma en que ha de corregirse el acto de autoridad, le damos armas a la autoridad para dejar de cumplir con el fallo, con lo que alegara una serie de argumentos que demuestren fallas de diversa índole como la redacción, la forma en general esto provocara que al interpretar estas fallas junto con la sentencia la autoridad se sienta sin elementos para ejecutar el acto, por lo tanto el juzgador debe utilizar el lenguaje más claro sobre todo en el párrafo o párrafos en que vierta las consecuencias que conlleve la sentencia; aunque el propio artículo al decirnos “salvo” marca la excepción a la regla en los poderes legales de

apreciación de la autoridad, por respeto a estas facultades para evitar invadir la competencia de la autoridad administrativa porque es la que debe apreciar nuevamente los hechos para resolver en consecuencia, esto a nuestro parecer impide que el juicio de nulidad sea plenamente eficaz pues limita el ejercicio de imperio del Tribunal Fiscal dejando libre a la misma autoridad que emitió el acto para reconsiderarlo en sus términos y no en los que debería dictar el órgano jurisdiccional

El siguiente párrafo alude: “si la sentencia obliga la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento”, esto es en caso de que el tribunal fiscal declare la nulidad lisa y llana o para efectos... ¿porqué decimos esto? La nulidad lisa y llana obliga a la autoridad a declarar inválido un procedimiento, un crédito fiscal o cualquier orden viciada, y tal como lo señala el artículo 16 constitucional debe constar por escrito, es decir mientras el contribuyente no posea en sus manos este escrito la autoridad no ha cumplido con lo resuelto.

En cambio en la nulidad para efectos es aún más visible la omisión de la autoridad, porque como lo dice el artículo en la palabra “procedimiento”, la autoridad debe echar para atrás la orden viciada y dar todos los pasos necesarios para emitir una nueva orden que igualmente debe ser notificada al particular.

En consecuencia el párrafo marca un tiempo, un plazo para cumplir de cuatro meses que iniciaran desde el momento en que la sentencia ya no sea susceptible de impugnación o bien que se hayan agotado todos los medios al alcance del inconforme para modificar su sentido, es decir sentencia “firme”. En esta mención el artículo respeta la garantía de defensa y el derecho a tres instancias que marca el artículo 23 constitucional, pero como lo

haremos más adelante el mencionado artículo 239 no señala coacción para el caso en que al concluir los cuatro meses, la autoridad insista en omitir el fallo.

Continúa el artículo y reafirma que la resolución que dicte la autoridad debe poner fin al asunto, en palabras del artículo debe ser “definitiva”, en la misma frase adhiere la precisión de que aunque haya transcurrido el plazo de seis meses para ejercitar facultades de comprobación, como lo son las visitas domiciliarias y la revisión de gabinete o bien el plazo de cinco años para indicar las contribuciones omitidas y en consecuencia sancionar, deberá emitir resolución definitiva, es decir aun cuando sus facultades dejen de ser efectivas su obligación continúa.

El siguiente párrafo alude al “recurso”, en este caso hablaremos del recurso de revisión que ejercen las autoridades fiscales ante los tribunales colegiados, aunque también puede referirse al recurso de queja e inclusive ampliando el sentido de la palabra recurso, podemos pensar en el amparo que ejercitan los particulares, con la salvedad que el mismo constituye un verdadero juicio; atinadamente el artículo deja sin efecto alguno la sentencia, hasta en tanto se resuelvan los medios de defensa, en el entendido de que alguno de ellos puede modificarla.

El último párrafo del artículo en estudio ordena que una vez realizado el estudio de los argumentos por el juzgador y el mismo encuentre que las causales de ilegalidad invocadas, se adecuen a lo previsto en las fracciones II y III del artículo 238 es decir la omisión de requisitos formales que exigen las leyes o vicios del procedimiento, se deberá declarar la nulidad para efectos, de retornar al momento en el cual se violó el procedimiento para

salvar la ilegalidad y continuar con el mismo hasta su conclusión; en la subsecuente hipótesis ordena la realización de otro acto de autoridad que subsane las fallas cometidas, en otras palabras se debe repetir el acto impugnado.

Continúa el artículo para establecer que en todas las demás hipótesis también deberá indicar de que forma la autoridad administrativa debe dictar su resolución; al referirse “en los demás casos” señala tanto a las demás fracciones integrantes del artículo 238 como a la sentencia que declare la nulidad lisa y llana, sin embargo exceptúa como en la fracción III del artículo 239 a las facultades discrecionales, así entendemos que trata de dejar a salvo las facultades de la autoridad administrativa.

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, marca las consecuencias a que nos puede llevar el juicio de nulidad y las formas que tiene el juez a su alcance para resolver un litigio, de acuerdo con los elementos que contenga un expediente, por otra parte es menester nuestro señalar que esta disposición constituye de manera importante el poder de imperio del Tribunal Fiscal, así mismo dejamos de entrar en el detalle de los efectos, puesto que en nuestro trabajo hemos dispuesto un apartado para ampliar aún mejor estas características.

“RESOLUCION SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO”

En esta parte de nuestra investigación estudiamos los efectos establecidos en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, con el fin de obtener sus aplicaciones en los actos de autoridad como lo puede ser en una determinación de crédito fiscal, un embargo y utilizaremos una sentencia como ejemplo. Todo esto con el mejor ánimo de ilustrar los efectos del juicio de nulidad en la práctica del derecho.

Retomaremos el estudio anteriormente citado del Dr. Luis Humberto Delgado¹⁷ para abordarlo con más profundidad y describir con más detalle los efectos de la nulidad: “La idea original que se plasmó en la Ley de Justicia Fiscal, de que la sentencia de nulidad se indicará de manera concreta en qué sentido se debería dictar la nueva resolución fiscal, se mantuvo íntegramente en los códigos fiscales de 1938 y 1966 derivando en la jurisprudencia 174 de la Sala Superior:

“SENTENCIA. CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS. Según lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación (de 1967), las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución, deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo, a saber: a) que la sentencia se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, o b) que se limite a mandar reponer el procedimiento. De acuerdo con lo anterior y salvo las excepciones apuntadas, resulta que en estricto derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada, en forma “lisa y llana”, sino que debe indicar para qué efectos.

¹⁷ Delgado Humberto Luis. “La nulidad declarada en las sentencias del T.F.F.” Revista, T.F.F. 3ª. Época. Año VI. Publicación Oficial No. 62. Febrero de 1993. p.p. 53-56.

Así pues, cuando se impugna una resolución que recayó a un recurso administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalarse que esta es para el efecto de que la resolución anulada por ilegal sea substituida por otra que ponga fin al recurso interpuesto, el cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa y, por consiguiente, debe concluirlo mediante una nueva resolución que reemplace a la anulada, dictada en los términos que se señalen la sentencia.”

Tenemos en esta jurisprudencia el antecedente directo de lo que actualmente señala el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, pero lo importante de la misma es que es más explícita que el propio código, aunque las excepciones que marca en sus incisos a) y b) han sido superados por las facultades discrecionales a este respecto el maestro Delgadillo señala: “Sin embargo, en la actualidad esta jurisprudencia se encuentra rebasada por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, que en su fracción II prevé la nulidad lisa y llana, y en su fracción III señala que al ser declarada una nulidad para efectos, la sentencia deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Una vez expuesto un pequeño antecedente de nuestro tema, continuaremos con el estudio de los efectos llamados nulidad lisa y llana y nulidad para efectos:

a) Nulidad lisa y llana.

Continua nuestro autor exponiendo: “Las fracciones IV y V del artículo 238 del Código Fiscal reglamentan la nulidad lisa y llana, en la primera de ellas se trata esencialmente de dos situaciones en particular; violación con relación a la apreciación de los hechos o respecto de la aplicación del derecho, situaciones que también se pueden presentar en el

supuesto de la transcrita fracción V.” La violación de los preceptos de derecho en cualquier caso debe ser causal de nulidad lisa y llana, porque deja de atender diversos cuerpos jurídicos en especial a la constitución que consagra garantías de observancia general, en cuanto a la apreciación de los hechos depende de los criterios del juzgador y de la forma en que el demandante demuestre la incorrecta apreciación, en el entendido de que solamente las fallas notorias en la misma resultarán en nulidad total del acto impugnado.

Sobre las fracción IV y V el maestro opina: “En estos casos se trata de violaciones que afectan al fondo, a la esencia del asunto, y que su existencia debe traer la total anulación de la resolución, ya que el supuesto en que ésta se apoyó no existió o fue diferente, por lo que la consecuencia jurídica que pretende aplicar la autoridad, que es la esencia del acto impugnado, no puede tener vida jurídica.” De acuerdo con lo dicho por el maestro la falta de apego a derecho deriva en inexistencia jurídica de la resolución que se combate y de todas aquellas que le continúan, así mismo la falla en la apreciación de hechos por si misma da pie a actos fuera de toda realidad jurídica por lo tanto inexistentes.

Sobre la Fracción V el maestro Delgadillo considera que es necesario señalar: “el contenido de la última de las causales se refiere a lo que en doctrina se conoce como desvío de poder, sólo para efectos de aclaración es conveniente precisar el concepto de discrecionalidad, la cual ... tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación.”

La definición nos deja ver que el ejercicio de las facultades discrecionales debe de partir de un profundo conocimiento de las disposiciones legales, ya que de ello dependerá su desenvolvimiento, por ejemplo: si la autoridad decide no actuar, puede incurrir en alguna

responsabilidad legal, sin embargo si fundamenta adecuadamente su omisión no tendrá porque responder de su acto. En nuestra opinión la importancia del conocimiento legal apoyándonos en la definición está en el cómo actuar, porque en esta fase es donde se observan la mayoría de las fallas en las resoluciones ya que la autoridad no fundamenta ni motiva adecuadamente los hechos materia de su actuación, así ella misma cae en errores que resultan en ilegalidad.

A este respecto nuestro autor agrega la jurisprudencia número 165 de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación:

“FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES. SU DISTINCION. Cuando las facultades o poderes de que se encuentre investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y de cómo hacerlo, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias de acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculado su ejercicio por completo a la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuando la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales.”

La jurisprudencia antes descrita nos ilustra en el sentido de que facultades discrecionales serán aquellas posibilidades que la propia ley otorgue a la autoridad para

ejercer como mejor le parezca, dentro de ciertos parámetros que los propios ordenamientos contemplan.

Como conclusión nuestro autor nos dice: “Para poder determinar si procede declarar la nulidad lisa y llana será necesario identificar si el vicio de que adolece la resolución impugnada consistió en aplicar indebidamente la disposición legal o en apreciar erróneamente los hechos con relación a la realización del supuesto normativo en que se funda dicha resolución de tal forma que la consecuencia debía haber sido diferente. Si por el contrario, el vicio corresponde a cualquier acto de trámite, la consecuencia será que la autoridad reponga, corrigiendo las violaciones cometidas.”

En su conclusión Delgadillo señala como factor fundamental la “identificación”, de la ilegalidad lo cual sólo se puede lograr a través del estudio minucioso de la resolución impugnada, porque independientemente de los argumentos vertidos tanto en la demanda como en la contestación, el juzgador debe ostentar un criterio propio para resolver de la mejor manera posible; aunque en algunas ocasiones es notorio la falla o fallas en que incurrió la autoridad por lo tanto no es necesario un examen a fondo de la resolución impugnada y puede declararse la nulidad para efectos sin ningún problema. Por último diremos que la nulidad lisa y llana recaerá sobre todo aquel acto que de alguna forma la omisión legal en que se incurrió trasciende totalmente sobre la esencia del acto administrativo, por lo que este carece de origen jurídico y debe desaparecer.

b) NULIDAD PARA EFECTOS.

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación señala que la nulidad para efectos debe declararse por omisiones legales, alteraciones en el procedimiento o también en el uso

de las facultades discrecionales. Para precisar el concepto derivado del artículo 239 el maestro Delgadillo enuncia: "La nulidad para efectos deberá ser declarada cuando en el documento en que conste dicho acto carezca de alguno de los requisitos que son esenciales para su existencia, o que se haya cometido alguna violación en cualquiera de las etapas del procedimiento seguido para la creación del acto".

Conforme a la definición entendemos que si en un acto administrativo aparece la delegación de facultades de una autoridad a otra y esta tiene poderes insuficientes para llevarlo a cabo debe declararse la nulidad para el efecto de delegar las facultades a la autoridad suficientemente facultada sin necesidad de dejar inexistente el acto puesto que la delegación de facultades fue incorrecta.

Por otra parte en el caso de una notificación si la misma no fue practicada en el horario indicado, igualmente debe declararse la nulidad en el entendido de que se vuelva a practicar en la hora señalada.

Para continuar con la nulidad para efectos nuestro autor realiza la siguiente distinción: "se dan casos en que tratándose de una violación de fondo, la sentencia podría ser dictada para efectos; y casos en que a pesar de que la violación haya consistido en omisión de requisitos formales o de procedimiento la nulidad podría ser lisa y llana". Nosotros señalamos con anterioridad que depende del tipo de ilegalidad la declaración de nulidad que se haga, porque aunque los artículos 238 y 239 del código fiscal nos indiquen una declaración a seguir, la gravedad de los hechos que se demuestren en juicio pueden alterar lo establecido en el código. Sobre el tema en particular citaremos un par de ejemplos que constan en el trabajo de nuestro autor:

“A) Cuando la autoridad niega una pensión por considerar que el derechohabiente no contribuyó al fondo de pensiones el número de años requerido por la ley, pero durante el juicio el demandante prueba que la apreciación de los hechos fue incorrecta y que se dejó de aplicar la disposición debida, se debería declarar la nulidad lisa y llana, pero de ser así se haría nugatorio el derecho del particular, puesto que obligaría al particular a presentar su solicitud y la autoridad podría negar nuevamente con lo que se haría un círculo vicioso. Por tanto, en este caso, aunque se esté en el supuesto de la fracción IV del artículo 238, la nulidad deberá ser para el efecto de que se otorgue al demandante la pensión solicitada.”

Es cierto que en este caso existe la falta de adecuación a alguno o algunos de los supuestos a las leyes de seguridad social, sin embargo dentro de estas mismas leyes junto con nuestro ordenamiento constitucional otorgan el derecho a gozar de una pensión y por otra parte fallando la nulidad para efectos se otorga realmente lo justo tanto para el demandante como para la autoridad.

“B) Por el contrario si se demanda la nulidad de una liquidación por la existencia de una violación consistente en el incumplimiento de requisitos de forma en la orden de auditoría o en el oficio de comisión, por carecer de la especificación del destinatario, nos encontramos ante una falla procedimental que provocaría la nulidad para efectos, sin embargo el vicio demostrado provoca la ilegalidad de todas las actuaciones, no bastaría con declarar la nulidad para efectos de una sola actuación puesto que sería necesaria realizar nuevamente todas las actuaciones, de tal manera

la nulidad para efectos resultaría ociosa, en consecuencia debe declararse la nulidad lisa y llana.”

En este caso observamos que la falta, la omisión de la autoridad sobre el destinatario en si misma no es una falta grave, pero al alterar las actuaciones que le siguen provoca serias consecuencias sobre el procedimiento las cuales se encuadran en el artículo 238 fracción IV en el supuesto de que se dejó de aplicar las disposiciones y también se dicto en contra de ellas, por lo que está plenamente fundamentada la nulidad lisa y llana.

Acerca de los criterios relativos a las nulidades la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha establecido la siguiente jurisprudencia:

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

La jurisprudencia a la que hemos aludido viene a confirmar los ejemplos que describimos, ya que de la interpretación de los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación se desprende que ninguno de los dos ordena “limita” que la nulidad debe dictarse en uno u otro sentido, sino que enuncia o da pauta para declarar cierto tipo de nulidad, pero salvaguarda la libertad de decisión del juzgador, al señalar que se puede declarar cualquier otro tipo de nulidad sin perjuicio de lo dispuesto, siempre y cuando aparezca debidamente probado en juicio.

Como conclusión nuestro autor señala: “la realidad es que las nulidades deben ser precisadas según el caso en particular, aunque siempre considerando las reglas generales respecto de la creación y existencia del acto administrativo.” Como lo explico el maestro Delgadillo en su trabajo en el cual nos apoyamos la nulidad depende de las anomalías jurídicas que presente cada caso y por encima de todo deben observarse los artículos constitucionales y de las leyes respectivas para que el acto administrativo se conduzca conforme a derecho.

Podemos señalar que la nulidad lisa y llana es la máxima consecuencia que puede recaer a un acto administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene una gran herramienta para evitar la ilegalidad de futuras actuaciones y de preservar con su sentencia la garantía de legalidad de los particulares.

Explicadas las nulidades que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, haremos referencia a la nulidad en tres casos específicos y que suelen ser los más comunes conforme al criterio de la jurista Margarita Lomelí Cerezo¹⁸:

A) “Nulidad de resoluciones que determinan créditos fiscales.”

“Generalmente la declaración de nulidad de este tipo de resoluciones se funda en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación es decir, cuando la violación cometida deriva de no haberse producido el supuesto de hecho previsto en el precepto aplicado, o sea el hecho generador del crédito fiscal, el efecto de la nulidad declarada en forma lisa y llana es eliminar del ámbito jurídico la decisión que se combatió, lo que significa que ya no podría exigirse al actor el pago del crédito que se había determinado a su cargo.”

El hecho de que no se adecuara la actividad del contribuyente al supuesto normativo de cualquier impuesto implica que el crédito fiscal que se le pretende imputar es inexistente, por tanto estamos en presencia de una orden de autoridad dictada en contravención con las disposiciones aplicadas o en el supuesto de dejar aplicar las debidas por lo que no hay más remedio que declarar la nulidad lisa y llana.

Continua nuestra autora: “Sin embargo, hay otros casos en que la violación en que incurrió la autoridad afecta sólo a uno de los elementos de la determinación del crédito, por ejemplo: la tasa que se aplico. En tal caso la nulidad debe declararse para efectos, en el

¹⁸ Lomelí Cerezo Margarita. “Efectos de las Sentencias de Nulidad”, “Obra Conmemorativa de los cuarenta y cinco años del Tribunal Fiscal de la Federación.” p.p. 544-546, 548.

entendido de que la nueva resolución indique cual es la tasa correcta que la autoridad hacendaría debe aplicar, sin que esto signifique que el Tribunal Fiscal invada las facultades de la autoridad.” En efecto no es suficiente la falta de adecuación de uno de los elementos del impuesto para declarar su nulidad total, si es que los demás elementos se encuentran debidamente sustentados, por la tanto la convalidación de la falla es lo más benéfico y así puede evitarse las posibles pretensiones de evadir la contribución.

A) Nulidad de las resoluciones dictadas en recursos administrativos.

“Por regla general la nulidad de este tipo de resoluciones debe declararse para efectos, ya que no puede ser lisa y llana porque el recurso correspondiente no puede quedar sin resolver, por lo que la nulidad es que la resolución anulada sea substituida por otra en que ponga fin al recurso y que se dicte en los términos de la sentencia anulatoria.”

Nuestra autora señala como regla general que la sentencia de nulidad que debe recaer a la resolución de un recurso administrativo debe ser para efectos, sin embargo la intención de los demandantes al recurrir al recurso, aportarlo como prueba es la de conseguir la nulidad lisa y llana del acto impugnado, por lo tanto diferimos de la generalidad, aunque no dudamos que en el procedimiento a que es sujeto el recurso se comentan diversas irregularidades susceptibles de reponerse.

Continúa nuestra autora: “También en el caso de que se nulifique la resolución que desechó el recurso por considerarlo improcedente, ya sea por extemporaneidad u otro motivo, la sentencia debe expresar y así se hace invariablemente, que el efecto de la nulidad del desechamiento es que la autoridad admita el recurso, le dé tramite legal y lo resuelva conforme a derecho.” Este es un ejemplo de las irregularidades que puede presentar un proceso, los cuales deben reponerse para proporcionar la oportunidad de defensa,

consagrada en la garantía de legalidad y que de forma dolosa o con error la autoridad pretende negar.

B) “Nulidad de resoluciones sancionatorias por desvío de poder.”

“Esta causal de nulidad existe cuando la motivación que tuvo en cuenta la autoridad para determinar el monto de una sanción no es adecuada, porque no está en proporción con la gravedad de la infracción o las condiciones del infractor, incluyendo en estas últimas tanto las que atañen a su situación económica, como a las circunstancias atenuantes o agravantes que se desprendan de su conducta.” Las circunstancias señaladas por nuestro autor se demuestran perfectamente en el momento en que la autoridad dictamina una sanción en contra de un particular; en el derecho fiscal es común encontrar impugnaciones contra multas basadas en la poca capacidad económica del infractor, la no reincidencia, y la elevada cuantía que refleja la autoridad en su decisión. Aunque existen diversas jurisprudencias que orientan el sentido de la nulidad, nosotros nos atenemos al criterio de que cada caso es diferente a otro y por lo tanto no se puede aplicar dogmáticamente una jurisprudencia, así la nulidad en estos casos puede ser para efectos o lisa y llana en apoyo a la trascendencia de la ilegalidad cometida.

Descritas las nulidades, tomaremos como ejemplo una sentencia de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, para tener una idea fuera de la teoría y de la ley y poder adentrarnos un poco a la práctica jurídica. Está sentencia es el fallo recaído a un juicio por virtud de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se solicita la nulidad por incompetencia en una sanción

administrativa. Junto con la sentencia tomaremos diversos comentarios tomados de la obra del maestro Hugo Carrasco Iriarte.¹⁹

SEXTA SALA REGIONAL

METROPOLITANA.

EXP. 20486/95

ENRIQUE LUIS QUIROZ HERNANDEZ.

“México, Distrito Federal, a siete de mayo de mil novecientos noventa y seis.- **VISTOS** para resolver en definitiva los autos del juicio arriba mencionado, y,”

“R E S U L T A N D O”

“1º.- Que el C. **ENRIQUE LUIS QUIROZ HERNANDEZ**, por su propio derecho, compareció ante este Tribunal mediante escrito recibido el 28 de noviembre de 1995, demandando la nulidad de la resolución de fecha 25 de agosto de 1995, dictada en el expediente administrativo 60/95, por el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por la que le imponen una multa en cantidad N\$449,332.62, por considerarlo responsable de daño económico al incumplir con las obligaciones contenidas en las fracciones I,II, IV, XXII, Y XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

¹⁹ Carrasco Iriarte Hugo. “Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal.” Ed. Themis. México. 1998. p.p. 222-225.

“2º.- Mediante auto de 14 de diciembre de 1995, se admitió la demanda y se corrió traslado a las demandadas para que la contestaran, habiéndolo hecho así el Contralor interno en el Sistema de Transporte Colectivo, mediante escrito de 8 de marzo de 1996, la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante oficio No. 122.3.-0651 de 5 de marzo de 1996, y el Contralor General del Departamento del Distrito Federal, mediante oficio sin número de 26 de marzo de 1996, quienes sostienen la legalidad de la resolución impugnada y la última de las mencionadas plantea el sobreseimiento del juicio.”

“3º.- Mediante auto de 29 de marzo de 1996, se tuvo por contestada la demanda y se otorgó a las partes el término de cinco días para que formularan alegatos, sin que en autos conste que lo hayan hecho, por lo que ha quedado cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa, conforme al artículo 235 del Código Fiscal de la Federación.”

En el principio de nuestra sentencia, observamos los datos de identificación del juicio, en los cuales se señala la Sala a la que por su competencia jurisdiccional otorgada en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, le toca conocer del asunto. Es menester señalar que por regla general la competencia se determina por el domicilio (fiscal) del demandante, así se desprende que si la Sexta Sala tiene competencia en el Distrito Federal y el Estado de Hidalgo, el domicilio se encuentra en alguno de estos lugares, en el caso particular se encuentra en el Distrito Federal. Otro de los datos es el número de expediente el cual le sirve al órgano jurisdiccional para clasificar y llevar el control de los juicios que

conoce, el último dato es el nombre del actor, en este caso persona física, aunque también lo puede ser una persona moral e inclusive un organismo del estado, conforme al artículo 198 del C.F.F.

Acto seguido como en cualquier oficio se señala la fecha y se hace mención del motivo del documento, el cual es resolver la totalidad del litigio planteado. Aparece la palabra resultando, está parte de la sentencia es una descripción de los hechos acontecidos en el juicio, como lo son la demanda, la contestación así como las diversas promociones, en otras palabras es un relato, una pequeña historia del litigio.

De acuerdo con el jurista Hugo Carrasco Hiriarte: “la Segunda Sala Regional Metropolitana en el Acuerdo 10/G/85 emitió ciertas reglas para dictar sentencia en lo que respecta al resultando nos dice: deberá contener, numeradas con arábigos, las partes siguientes:”

1. “Identificación clara del escrito o de los escritos por los que se promueve la demanda, señalando la fecha y el medio por el cual la presento, mención expresa del demandante indicando la forma en que acredito su personalidad. Identificación precisa de la resolución impugnada, indicando el número y fecha del documento que la contiene, el nombre de la autoridad o autoridades emisoras, la naturaleza del crédito etc.”
2. “Referir brevemente los antecedentes del asunto, con el objeto de ubicar el caso.”
3. “Después de indicar admitida la demanda y realizados los traslados de Ley, se determinarán quién o quienes dieron contestación a la demanda.”

En nuestra sentencia se contienen todos estos elementos que derivan del acuerdo, en realidad funcionan para no dejar lugar a duda sobre el litigio que se resuelve y tener un mejor estudio de los agravios en la parte subsecuente de la sentencia.

C O N S I D E R A N D O

“PRIMERO.- La existencia de la resolución impugnada se encuentra acreditada en autos, por la exhibición que de ella hace la actora.”

“SEGUNDO.- Antes de entrar al estudio de los agravios se entra al análisis de la causal de improcedencia y sobreseimiento planteada por el Contralor General del Departamento del Distrito Federal, quien dice que la acción intentada en contra de dicho Contralor resulta improcedente, toda vez que no ha emitido la resolución de 25 de agosto de 1995, por lo que se actualiza lo previsto en el artículo 202 fracción XI y 203 fracción II del Código Fiscal de la Federación, además de que conforme a su artículo 198 fracción II inciso a), la autoridad mencionada no es parte en el juicio.”

“Es de desatenderse la causal mencionada, que por cierto sin invocarla como improcedencia, también hace valer los mismos argumentos el Contralor Interno del Sistema de Transporte Colectivo, en virtud de que, si bien es cierto que no se encuentran en el supuesto del artículo 198 fracción II inciso a) y III del Código fiscal de la Federación, también lo es que el juicio no puede ser improcedente por las razones que exponen, ya que la resolución impugnada sí existe y en el supuesto de que la resolución que se emitiera por esta sala no afectara sus intereses, ello no equivale a desconocer que la parte actora está señalando uno de los actos en que participaron, antecedente de la resolución impugnada,

como factor primordial para declarar la nulidad de la resolución combatida, esto es, que el que el Titular de la Jefatura de la Unidad de denuncias y responsabilidades del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", careció de facultades para iniciar el procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, antecedente que en la resolución impugnada es considerado para su emisión."

"**TERCERO.-** En el capítulo de agravios de su demanda, el actor hace valer como primero el siguiente: La resolución que impugna viola en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 3º, 64, fracción I, 65 y 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen, respectivamente, quienes son las autoridades competentes para aplicar dicha ley y el procedimiento para aplicar las sanciones previstas en el mismo ordenamiento jurídico.- Lo anterior en virtud de que, mediante oficio con referencia U.D.R: 080/94, de fecha 22 de septiembre de 1994, se le citó para la audiencia a que se refiere el artículo 64 de la Ley de la Materia por el LIC. **JACINTO POLANCO MONTEERRUBIO**, Jefe de la Unidad de denuncias y Responsabilidades del sistema Colectivo "Metro", quien carece de facultades para aplicar dicha ley de acuerdo con el artículo 3º de la misma.- Igualmente el acta administrativa de fecha 4 de octubre de 1994, con la que supuestamente se desahoga el procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue levantada ante el propio Jefe de la Unidad de Denuncias y Responsabilidades del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", quien resulta autoridad incompetente, lo que hace anulable la resolución que impugna, en virtud de que es totalmente ilegal.- En efecto, según se acredita con copia certificada de dicha acta administrativa, ésta fue levantada ante

el LIC. JACINTO POLANCO MONTEERRUBIO, Jefe de la Unidad de Denuncias y Responsabilidades del sistema de Transporte Colectivo "Metro", organismo público descentralizado según el decreto por el que se crea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1967 y modificado por decreto de fecha 17 de junio de 1992; coordinado sectorialmente por el Departamento del Distrito Federal; y dicho funcionario carece de facultades para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues no se encuentra comprendido en la enumeración de las autoridades competentes que hace el artículo 3º del propio ordenamiento jurídico, por lo que cualquier acto que realice o emita para la aplicación de dicha Ley carece de validez.- En tal virtud, procede anular la resolución que ahora impugna."

"Las autoridades por su parte y a este respecto, consideran:"

"En el oficio sin número de 8 de marzo de 1996:"

"es infundado y carece de valor, toda vez que sus pruebas no tiene validez ni alcance alguno para desvirtuar la responsabilidad que se le atribuye, y en cuanto a su comparecencia desahogada el 22 de septiembre de 1995, ante el Jefe de la Unidad de Denuncias y Responsabilidades a cargo del LIC. JACINTO POLANCO MONTEERRUBIO, si tuvo facultades para tomar dicha declaración y éstas se las da la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y precisamente las que menciona el actor y además diversos lineamientos emitidos tanto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como por la Contraloría General del Distrito Federal y por lo tanto es autoridad competente para desahogar las investigaciones administrativas por el

incumplimiento a las obligaciones encomendadas a los servidores públicos del sistema de Transporte Colectivo, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, también desahogar el procedimiento administrativo disciplinario, cuyos actos fueron avalados precisamente por estas dos Dependencias que en su oportunidad cada una dictó la resolución que por competencia les correspondió, de las causales una ha sido ya recurrida ante este H. Tribunal Fiscal de la Federación y la otra es la que **AD CAUTELAM** se contesta.”

“En el oficio 122.3.-0651 de 5 de marzo de 1996; se dice: Previamente a la refutación de los agravios, es menester resaltar que la litis en el presente asunto se constriñe a determinar la legalidad o ilegalidad de la resolución de 25 de agosto de 1995, emitida por esa Secretaría, atento a los motivos y fundamentos dados en la misma, por lo que aquellas argumentaciones encaminadas a controvertir otros actos no deben ser tomadas en cuenta por esta H. Sala, ya que conforme al acuerdo de 14 de diciembre de 1995, la demanda de nulidad, sólo se admitió respecto a tal resolución.”

“Los agravios vertidos en los puntos **PRIMERO, SEGUNDO, CUARTO Y SEPTIMO** deben desestimarse al ser ineficaces para desvirtuar la legalidad del acto controvertido, toda vez que se encuentran encaminados a impugnar la legalidad del procedimiento a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se instruyó al **C. ENRIQUE LUIS QUIROZ HERNANDEZ** y que culminó con la emisión de la resolución de 13 de febrero de 1995, de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.”

“En ese sentido, al no haberse considerado como acto controvertido, la resolución emitida por el D.D.F., esta H. Sala se encuentra impedida a pronunciarse respecto del procedimiento y la resolución en comento, máxime que son materia de otro juicio de nulidad, promovido ante la Segunda Sala Regional Metropolitana de este H. Tribunal, como se desprende de la afirmación vertida por el actor en el punto No. 13 del capítulo de hechos de su demanda, por tanto resultan improcedentes todas aquellas argumentaciones tendientes a controvertirlos en la presente vía.”

“En otro orden de ideas, es menester señalar que resulta infundado el argumento que vierte el hoy actor en el punto CUARTO del capítulo que se refuta, respecto a que la autoridad demandada no tomó en cuenta los elementos a que se refiere el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos para la emisión de la resolución combatida, ya que en el caso, resultaba innecesario analizarlos, pues pese a lo señalado por el actor, en la resolución de 13 de febrero de 1995 que exhibe como prueba, sí se tomaron en cuenta y analizaron tales elementos, por lo que la actuación de la demandada únicamente se concretó a imponer una sanción económica de conformidad con lo dispuesto por los artículos 53, fracción V y 60 de dicho ordenamiento jurídico.”

“Lo anterior es así, en virtud de que al haberse comprobado la participación del promovente en los hechos irregulares y determinados el daño ocasionado al Erario Federal, en la resolución emitida por la Contraloría Interna del D.D.F., se declaró administrativamente responsable al **C. QUIROZ FERNANDEZ** y se le impuso la

sanción de inhabilitación; asimismo, y toda vez que el daño ocasionado al patrimonio del Sistema de Transporte Colectivo “Metro”, es superior a doscientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se resolvió por competencia, turnar los antecedentes del caso, para que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la Materia, esta Secretaría impusiera la sanción económica correspondiente.”

“En esa tesitura, resulta evidente que esa autoridad no podía hacer una nueva valoración de los elementos del precitado artículo 54, toda vez que éstos ya habían sido valorados por la citada Contraloría, además de que la señala el diverso 55 de la propia Ley.”

“En efecto, el precitado artículo 55, expresamente señala que para la imposición de la sanción económica se aplicarán dos tantos de los daños y perjuicios ocasionados, precepto que en todo caso no permite variar el monto de la sanción, razón por la que la evaluación de los elementos previstos en el artículo 54 en comentarios, nada habría conducido, consecuentemente, la actuación de esta Dependencia del Ejecutivo Federal se concretó a seguir los lineamientos que el artículo 113 Constitucional y la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos prevén para la imposición de las sanciones económicas. Y en el oficio sin número de 26 de marzo de 1996, nada se dijo a este respecto.”

“A juicio de esta Sala es fundado y suficiente el agravio transcrito, ya que la actora demuestra la primera causal de anulación que prevé en el artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación, que reza:”

“Se declarará que una resolución Administrativa es cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

“En el caso de la actora está demostrando que en los artículos 3º, 64 fracción I, 65 y 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece quiénes son las autoridades competentes para aplicar dicha ley y el procedimiento para aplicar las sanciones que en la misma se prevén, y que en ellos no está contemplada la Jefatura de la Unidad de Denuncias y Responsabilidades del Sistema de Transporte Colectivo Metro.”

“En efecto, en el artículo 3º referido, no se menciona a dicha Jefatura, en el artículo 64 fracción I, tampoco; en el 65 se habla de los Contralores Internos de las Dependencias, pero no se menciona a la Jefatura de que se trata, y en el 66 tampoco se menciona la Jefatura de que se trata.”

“Cabe destacar que con los actos en que intervino el Jefe de la Unidad de que se trata, oficio ULD.R. 080/94 de 22 de septiembre de 1994 y el acta de 14 de octubre de 1994, hojas 57 a 62 de autos, el C. LIC. JACINTO POLANCO MONTEERRUBIO, quien se ostenta como el Jefe de la Unidad y Denuncias del Sistema de Transporte Colectivo, inició el procedimiento a que se refiere la fracción I

Del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero en tales actuaciones no se menciona fundamento alguno del que derive su competencia para actuar conforme al artículo 64 fracción I mencionado.”

“Como se puede observar de lo expresado por el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, el contestante sólo dice que el funcionario cuya competencia impugna, sí tuvo facultades para tomar la declaratoria respectiva, las cuales se las da la Ley de Responsabilidades en las normas que menciona el actor y otros lineamientos emitidos tanto por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como por la Contraloría General del Distrito Federal, pero tales afirmaciones carecen de sustento, como ya se vio, además que no identifica los “diversos lineamientos” emitidos tanto por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como por la Contraloría General del Distrito Federal, por lo que su respuesta a este respecto es infundada.”

“El primer párrafo transcrito del oficio 0651 de 5 de marzo de 1996, formulado por la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Sistema de Transporte Colectivo, es de desestimarse, porque pretende desconocer el sentido del artículo 238 fracción I ya transcrito, esto es, que la incompetencia se puede hacer valer no solamente respecto del funcionario que dictó la resolución, sino también de aquél o aquellos que hayan ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución, y en el caso, la actora está haciendo valer la incompetencia del funcionario que inició el procedimiento a

que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que concluye con la resolución que imponga cualquiera de las sanciones a que se refiere el artículo 53 mencionado, específicamente la de su fracción V.”

“Similar razonamiento cabe hacer respecto a lo expresado en los dos primeros párrafos del punto primero de la contestación que también ya se transcribió, pues como ya se vio el actor está legitimado para impugnar la legalidad del procedimiento del que deriva la resolución combatida, por lo que esta Sala no está impedida para pronunciarse al respecto, precisamente por que el artículo 238 fracción I multireferido así lo establece, y si ante esta Sala se demuestra la causal de anulación prevista, lo procedente es actuar conforme al artículo 239 fracción II del propio Código Fiscal de la Federación.”

“Por lo anteriormente motivado y fundado, y con apoyo además en los artículos 236, 237, 238 fracción I y 239 fracción II del Código Fiscal de la Federación, es de resolverse y se resuelve:”

“I.- La actora probó su actuación, en consecuencia.”

“II.- Se declara la nulidad de la resolución que quedó precisada en el resultando primero de este fallo.”

“III.- NOTIFÍQUESE.”

“Así lo resolvieron y firman los CC. Magistrados que integran la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, Licenciados Alberto Machuca Aguirre, Instructor en el presente juicio, Enrique Rábago de la Hoz, como Presidente y María Isabel Gómez Muñoz, quienes actúan con la asistencia de la C. Secretaria Licenciada María Dolores Arenas Flores quien da fe.”

En lo que toca a los considerandos, en ellos encontramos el estudio de cada uno de los conceptos de impugnación y de los argumentos vertidos en su contra por la defensa, en esta sentencia encontramos el análisis previo del sobreseimiento que pretendió hacer valer la demandada conforme al artículo 203 del C.F.F. y de conformidad con la última parte del artículo 236, la cual concede la posibilidad de dar fin al litigio sin la necesidad de continuar con el procedimiento.

En general los puntos controvertidos versan sobre la incompetencia del titular de la unidad de la jefatura de la unidad de denuncias y responsabilidades del Sistema de Transporte Colectivo “metro”, debido a que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos específicamente en su artículo 3° no se menciona a la citada autoridad para ejercer los procedimientos y medios de coerción que reglamenta la L.F.R.S.P.

Continuamos con la cita que hace nuestro autor en su obra acerca de los criterios de la Segunda Sala Regional Metropolitana:

“I. EL CONSIDERANDO. Según el caso, el mismo se identificará como UNICO o bien si se estudian varias cuestiones, se usarán números romanos.”

“Cuando se propongan sobreseimientos infundados, en el primero o primeros considerandos, se estudiarán la causal o causales de improcedencia, y en los puntos resolutivos de la sentencia se mencionará que no se sobresee el juicio.”

Los criterios antes descritos atienden a la forma de los considerandos, sin entrar a la esencia de los mismos, en nuestra sentencia observamos diversos considerandos y un detalle que no toda sentencia debe tener es el hecho de la promoción de sobreseimiento que quiso hacer valer la autoridad conforme al artículo 203 del C.F.F., el cual fue resuelto conforme al criterio antes citado en el primer considerando antes de entrar al estudio de los conceptos de impugnación y en aplicación del artículo 236 del C.F.F, para concluir que es improcedente el sobreseimiento porque la resolución combatida existe jurídicamente.

Continua nuestra cita: “De cualquier manera que se lleve a cabo el estudio del agravio, éste deberá reunir estos requisitos indispensables:”

- a) “Exposición sintética de cada agravio sin mutilarlo.”

En nuestra sentencia observamos la transcripción completa de cada agravio, lo que contribuye a la extensión de la sentencia, en nuestra opinión debería de transcribirse el argumento total de cada agravio y no su totalidad.

- b) “Indicación de los argumentos de la autoridad o autoridades, que contradigan en particular el concepto de impugnación estudiado, procurando también sea breve, pero completo en lo esencial”. Este apartado lo encontramos aplicado en la sentencia antes descrita, al primer agravio del actor le sucede la respuesta de la autoridad con sus razonamientos en contrario.

- c) “Siempre se hará mención a la parte de la resolución o acto impugnado, en los puntos controvertidos, procurando que la referencia sea exacta y completa y de ser posible hacer la transcripción que el caso amerite”. La resolución combatida se menciona en varias ocasiones dentro de cualquier sentencia, a lo que se refiere este criterio es que en por lo menos una de ellas se precisen los datos y los puntos específicos en los que se impugnan las resoluciones, en nuestra sentencia desde el primer agravio la actora enuncia la resolución pero en este caso no combate una parte de ella sino completamente.
- d) “Si hay controversia en cuanto a los hechos, identificar la discrepancia, relacionar las pruebas rendidas, excluir los que no tiene relación con los hechos y fundamentar la violación de los que se tomarán en cuenta, precisar cuáles hechos se tienen por probados, por qué razones y con que fundamentos”. Este criterio del Tribunal Fiscal entra al fondo del asunto y a nuestro parecer tiene efecto en la solución de la controversia ya que indica el estudio de pruebas y fundamentación de lo que se considere como ilegal. En la sentencia que transcribimos existe controversia entre los hechos porque tanto la autoridad como el actor nos proveen de su propia versión, así como lo vemos en la sentencia la autoridad estudia y decide el litigio, en la observancia de la resolución impugnada la cual constó como prueba en el expediente.
- e) “Desarrollo de los razonamientos de la Sala, mismos que al margen del estilo, deberán comprender conjunta o separadamente los argumentos de los contendientes, confrontándolos; la parte de la resolución combatida y la mención

expresa y valoración explícita de las pruebas relacionadas.” Evidentemente toda sentencia debe contener el resultado del estudio de las pruebas, de los argumentos y la comparación del argumento del actor con el argumento del demandado nos sirven para entender mejor e identificar los razonamientos, los criterios por los cuales la autoridad decide en uno u otro sentido. En nuestra sentencia se comparan los razonamientos de las partes y en su última parte se resuelve fundada y razonadamente.

El elemento central de toda sentencia son las consideraciones, razonamientos que realiza el órgano jurisdiccional con la plena convicción de finiquitar el conflicto entre las partes, en la sentencia que transcribimos explicaremos estas consideraciones para entender porque la autoridad declaro la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada. Después de transcribir los argumentos de la actora y de la defensa, la Sexta Sala razona con fundamento en el artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación, porque de las constancias que existieron en su momento en el expediente se desprendió, que quién tramitó la resolución y el procedimiento que dio pie a la misma fue el Jefe de la Unidad de Denuncias y Responsabilidades del Sistema de Transporte Colectivo “Metro” el cual no aparece en el artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

“Artículo 3º.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:”

- I. “Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión:”
- I. Bis “La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;”

- II. “Las dependencias del Ejecutivo Federal;”
- III. “La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;”
- IV. “El Departamento del Distrito Federal;”
- V. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación;”
- VI. “El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;”

Esto quiere decir que la autoridad emisora de la resolución impugnada no se encuentra facultada para ejercitar ni la actuación que realizó ni mucho menos el procedimiento de la ley antes mencionada, esto se encuentra en relación directa con el artículo 238 fracción I del Código fiscal de la Federación porque enuncia:

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

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

Esto es, no importa si el procedimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue retomado por otra autoridad, ya que la autoridad emisora de la resolución impugnada le dio origen y la dictaminó, lo cual quiere decir que tramitó el procedimiento aunque ella no lo hubiera ordenado o concluido, por lo que las demás actuaciones que derivarán de la misma quedan viciadas y resultan en una total ilegalidad, por consecuente sería perjudicial para el particular y de poco tacto declarar la nulidad para

efectos; así se declaró la nulidad lisa y llana y se terminó de una vez por todas con un conflicto que podría crecer aún más.

Comentamos estos argumentos porque la autoridad en ninguna de sus interpelaciones logra desvirtuar los hechos de ilegalidad, tan sólo manifiesta, señala pero no sujeta la legalidad de su proceder.

Estos dos argumentos son lo suficientemente decisivos para declarar la nulidad lisa y llana, los demás artículos invocados como el artículo 64 fracción I, 65 y 66 no tienen la contundencia de los que transcribimos pues se refieren a cuestiones secundarias. En ánimo de una crítica constructiva a la sentencia que consta en nuestro trabajo, creemos que tal vez hizo falta el apoyo de alguna jurisprudencia para reafirmar completamente la ilegalidad por incompetencia del funcionario emisor.

En esta fase de nuestro estudio tratamos de demostrar y de ejemplificar la importancia de los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, para hacer una justa valoración de lo que se puede lograr con una buena argumentación y elementos de prueba así como de las virtudes y defectos de la resolución en el juicio de nulidad.

efectos; así se declaró la nulidad lisa y llana y se terminó de una vez por todas con un conflicto que podría crecer aún más.

Comentamos estos argumentos porque la autoridad en ninguna de sus interpelaciones logra desvirtuar los hechos de ilegalidad, tan sólo manifiesta, señala pero no sujeta la legalidad de su proceder.

Estos dos argumentos son lo suficientemente decisivos para declarar la nulidad lisa y llana, los demás artículos invocados como el artículo 64 fracción I, 65 y 66 no tienen la contundencia de los que transcribimos pues se refieren a cuestiones secundarias. En ánimo de una crítica constructiva a la sentencia que consta en nuestro trabajo, creemos que tal vez hizo falta el apoyo de alguna jurisprudencia para reafirmar completamente la ilegalidad por incompetencia del funcionario emisor.

En esta fase de nuestro estudio tratamos de demostrar y de ejemplificar la importancia de los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, para hacer una justa valoración de lo que se puede lograr con una buena argumentación y elementos de prueba así como de las virtudes y defectos de la resolución en el juicio de nulidad.

“CAPÍTULO IV”

“EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA”

Para conocer los medios de ejecución en vigor, tanto en las leyes de naturaleza meramente fiscal como de otras legislaciones que son aplicables supletoriamente y en virtud de que tanto las leyes como la jurisprudencia señalan al juicio de amparo como el medio a ejercitar en caso de inejecución, es nuestro deber estudiar los preceptos que reglamenten esta figura jurídica. En los artículos que hemos estudiado vislumbramos que aquellos funcionarios que gustan de incurrir en inejecución de mandatos legales pueden perder su empleo, así tomaremos en cuenta a los preceptos de la ley que sanciona las faltas de los funcionarios públicos.

I.- ANÁLISIS DE LA LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA DE EJECUCION.

Las leyes aplicables a la ejecución e inejecución en materia fiscal comprenden en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que faculta a las leyes reglamentarias a indicar los términos en que ha de ejecutarse una sentencia, será el propio Código Fiscal de la Federación el encargado de hacer esta mención sin olvidar al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria. Debido a la naturaleza anulatoria del juicio fiscal se hace necesario agotar todos los medios de defensa para aplicar el derecho por lo que se promueve el juicio de garantías contenido en la Ley de Amparo, ante la persistencia por inejecución el o los afectados pueden exigir a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la destitución del funcionario.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 17 otorga la garantía de expedición de justicia, y para que la misma se cumpla cabalmente el artículo en su tercer párrafo establece:

Art. 17.- Ninguna persona

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

En cuanto a la interpretación de este artículo podemos afirmar que en materia fiscal no se cumple en esencia el mandato constitucional, porque el Código Fiscal de la Federación si bien es una ley federal, como lo veremos más adelante no señala sanción alguna a la autoridad que omite cumplir con una sentencia y depende del Código Federal de Procedimientos Civiles para aplicar medios de ejecución. En lo que respecta a la “independencia de los tribunales” el Tribunal Fiscal de la Federación depende de los Tribunales Colegiados de Circuito para resolver el recurso de revisión que promuevan las autoridades, en este caso se busca un juez imparcial, aunque no deja de establecer interdependencia entre los tribunales.

Desde otro punto de vista podemos afirmar que la estructuración y los preceptos en el articulado de la Ley de Amparo contiene suficientes medidas de ejecución y procedimientos que pueden hacerse valer para obtener la plena ejecución, con lo que se cumple con el mandato constitucional.

b) Código Fiscal de la Federación

El código federal tributario señala los efectos en que ha de declararse la nulidad en el juicio de la misma naturaleza, en el apartado de la ejecución de sentencias ofrece la posibilidad de interponer el recurso de queja.

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece los primeros señalamientos acerca del cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal por lo que tomaremos las partes referentes de este artículo y de aquel que regula la interposición del recurso de queja.

“Art. 239. La sentencia definitiva podrá:”

- I.
- II.
- III.

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.”

En los casos en que se declare la nulidad lisa y llana y la nulidad para efectos la autoridad debe realizar diversas actuaciones, lo que nos interesa en este párrafo de nuestro artículo es la mención de otorgar cuatro meses para cumplimentar la sentencia, siempre y

cuando se hayan agotado todos los medios de defensa en su contra, transcurrido este término el artículo en cita no considera que la autoridad insista en su conducta de incumplimiento, por lo que no coacciona a la autoridad para cumplir la sentencia, así se rompe con una de las características de la norma jurídica y se deja abierta la posibilidad de persistir la omisión del cumplimiento pues la autoridad sabe que no tendrá ninguna consecuencia su conducta.

Sin embargo este defecto del artículo lo trata de subsanar el artículo 239-B con el establecimiento de la queja por incumplimiento de sentencia y así tenemos:

“Art. 239-B. En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:”

- I. “Procederá contra los siguientes actos:”
 - a) “La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.”
 - b) “Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.”

El primer párrafo del artículo en estudio enuncia los requisitos bajo los cuales el recurso será admitido y desahogado por la Sala correspondiente, sin embargo no estamos de acuerdo en que el artículo disponga que “por una sola vez” se pueda promover el recurso, nos parece una limitante al derecho de defensa, porque como veremos a continuación los

medios que dispone el propio recurso no son suficientes para lograr una plena ejecución del fallo.

En los incisos se contempla tanto la omisión total del cumplimiento de sentencia como el cumplimiento incompleto de la misma, lo cual constituye en cierta forma un incumplimiento total porque no se acata totalmente el fallo del Tribunal Fiscal e inclusive el hecho de que la autoridad trate de burlar a la justicia administrativa o bien cometa una equivocación al emitir una orden de autoridad que contenga los mismos vicios de la combatida. Continuamos con el artículo:

“II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.”

“En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.”

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

III.

“La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.”

La fracción II nos habla del procedimiento que debe de seguirse para interponer el recurso de queja, señala el término de quince días, contados desde el momento en que el demandante reciba vía notificación personal como lo marca el propio Código Fiscal, la nueva resolución en la que se supone se cumple con la sentencia, cabe señalarse que no es necesario que se agoten los quince días puede interponerse en el transcurso de los mismos.

La segunda parte de la fracción que estudiamos aparentemente contiene una contradicción, porque permite que el recurso se interponga en cualquier momento con la excepción de que haya vencido el término de quince días, sin embargo el señalamiento es benéfico porque el no establecimiento de término se refiere a que desde el momento en que el Tribunal Fiscal de la Federación le notifica la sentencia al demandante el mismo puede interponer la queja sin necesidad de mediar los cuatro meses que tiene la autoridad para dar respuesta al fallo.

En seguida el artículo precisa el uso y contenido que se le debe dar al recurso, por supuesto deben de plasmarse todos los razonamientos tendientes a demostrar el incumplimiento total o parcial de la sentencia. El hecho de que el magistrado solicite un informe a la autoridad nos parece una forma de obtener una disculpa al incumplimiento

porque en todos los casos la autoridad tiene diversos argumentos con los que justificara su proceder.

De acuerdo con el artículo con o sin informe se turna la queja a la Sala para que esta resuelva, creemos que ambos plazos de cinco días cada uno no debieran de existir porque solo constituyen un dilatamiento del proceso.

Tenemos que destacar el segundo párrafo de la fracción III del artículo que estudiamos, en este se ordena dar conocimiento de la resolución que emite el Tribunal Fiscal determinando la repetición de la resolución anulada al superior jerárquico de la autoridad que emitió nuevamente, con el objetivo de que sea la autoridad superior la que haga ver a la inferior de su error y proceda amonestándola en los términos que determine el reglamento de su dependencia y las leyes aplicables, esto es de suma importancia porque en el caso de la omisión total del cumplimiento de una sentencia se ordena se lleve a cabo el mismo procedimiento, en el caso de una resolución previamente anulada y repetida puede bastar con el reconvenimiento del superior jerárquico, pero que pasa si la autoridad que tiene que emitir la nueva orden es la de mayor jerarquía o si la autoridad superior está de acuerdo con la inferior en dejar de cumplir con la sentencia, esto tiene mayor gravedad en la omisión total de cumplimiento, sobre todo si atendemos al propio artículo en su sanción de quince días de su salario por concepto de multa, es verdad que a mayor rango de la autoridad mayor salario lo cual hace que la multa se vuelva onerosa pero las multas son susceptibles de impugnación y no impiden que los funcionarios perciban su salario por lo cual pueden pagar la multa sin ninguna consecuencia, por tanto opinamos que se necesitan medios más eficaces; por ejemplo esta multa podría ser reiterativa o utilizar otro medio.

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

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

La fracción cuarta establece el procedimiento a seguir en el caso de que la Sala después de realizar un estudio sobre los argumentos plasmados en el recurso de queja, resuelva que efectivamente se cumplió en forma incompleta o bien que la autoridad supero el fallo en su cumplimiento, a lo cual nos parece prudente el término de veinte días para ejercer debidamente el fallo, aunque si consideramos que la propia autoridad previamente gozo de un término de cuatro meses para actuar, entonces esté término debe reducirse. La Sala del Tribunal Fiscal debe puntualizar con toda claridad la forma en que debe dictarse la nueva resolución para evitar una nueva falta.

La fracción V nuevamente concede la oportunidad a la autoridad de cumplir con el fallo otorgando veinte días en cuyo caso debería exigirse el cumplimiento inmediato sin plazo alguno, porque seguramente transcurrieron los cuatro meses que les provea el artículo 239 del Código Fiscal y encontramos la mención antes aludida del segundo párrafo de la

fracción tercera, donde se indica dirigir la resolución al superior jerárquico de la autoridad emisora con el defecto de imponer solamente quince días de multa sobre su salario. Por lo transcrito y estudiado en los artículos del Código Fiscal concluimos que no existe medio de coacción en el artículo 239, pero intenta el Código dotar de cierto poder de imperio con el recurso de queja y la imposición de multa, el problema está en la discrecionalidad con la que puede actuar el superior jerárquico y la displicencia que existe ante las multas, así es necesario que en estos artículos se dote al Tribunal Fiscal de mayores poder de ejecución para que en conjunto con otras disposiciones aplicables hacer de plena ejecución sus sentencias.

Debido a la aplicación supletoria que tiene la ley federal común conforme al artículo quinto del Código Fiscal de la Federación es necesario atender a los diversos preceptos que le sirvan de apoyo al Tribunal Fiscal para proceder a ejecutar una sentencia, en la inteligencia de complementar sus medios de ejecución.

c) Código Federal de Procedimientos Civiles.

“Artículo 356. Causan ejecutoria las siguientes sentencias:”

“I. Las que no admitan ningún recurso;”

“II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él, y”

“III. Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o a sus mandatarios con poder bastante.”

El artículo transcrito define cuales son las resoluciones que no admiten medio de defensa en contra y que son susceptibles de ser ejecutadas, es decir aquellos fallos que deben de cumplirse totalmente bajo los términos que se hayan dispuesto. La fracción I no se adecua al Código Fiscal porque como lo vimos anteriormente se puede interponer el recurso de queja en su contra y el artículo 248 del C.F.F. otorga el recurso de revisión para las autoridades.

La fracción segunda y tercera son las más adecuadas a la materia fiscal ya que se preveen recursos en contra de las sentencias y los mismos deben ser resueltos con lo que puede prosperar o no el medio intentado o bien se omite el uso del medio de defensa y se consiente el resolutive de la sentencia por las partes en litigio, en espera de su cumplimiento. Si estos documentos adquieren la calidad de cosa juzgada con mayor fuerza jurídica deben de cumplirse y en apoyo a esto tenemos:

“Artículo 407. Motivan ejecución:”

I. Las sentencias ejecutoriadas.

Al tenor del artículo 356 del C.F.P.C. las sentencias que se hayan recurrido y cuyo recurso no haya surtido efectos, o se dejaran de recurrir adquieren la calidad de ejecutorias, así las sentencias del Tribunal Fiscal son totalmente ejecutorias después de promover el recurso de queja o el de revisión sin sufrir modificación alguna. Por lo tanto de acuerdo con

este artículo y los relativos del C.F.F. el Tribunal Fiscal cuenta con el soporte jurídico suficiente para que sus sentencias tengan la calidad de ejecutables.

“Artículo 420. Cuando la obligación consiste en la ejecución de un hecho o en la prestación de alguna cosa, se fijará al obligado, un plazo prudente para su cumplimiento, atendidas las circunstancias, si no estuviere fijado en la sentencia o en el documento.”

En realidad este artículo no tendría aplicación supletoria, debido a que el código fiscal determina el plazo de cuatro meses para cumplir una sentencia, pero nos sirve para demostrar que en el caso de la nulidad para efectos o la nulidad lisa y llana la autoridad adquiere la obligación de ejecutar un hecho, interpretándolo como el ejercicio de una actuación es decir debe ejecutar llevar a cabo una nueva orden en donde deje sin efecto a la anterior o bien emite nuevamente para corregir las fallas acontecidas.

Ahora estudiaremos las formas de ejecución que contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles y que pudieran hacerse valer en el juicio de nulidad.

“Artículo 421. Si, pasado el plazo, el obligado no cumpliere, se observarán las reglas siguientes:”

- I. “Si el hecho fuere personal del obligado, y no pudiere prestarse por otro, el ejecutante podrá reclamar el pago de daños y perjuicios, a no ser que, en el título, se hubiere fijado alguna pena, caso en el cual por esta se despachará la ejecución;”

- II. “Si el hecho pudiere prestarse por otro, el tribunal nombrará persona o personas que lo ejecuten, a costa del obligado, en el término que se le fije, o se resolverá la obligación en daños y perjuicios, a elección del ejecutante.”
- III. “Si el hecho consiste en el otorgamiento de un documento, lo hará el tribunal en rebeldía del ejecutado, y”
- IV. “Si el hecho consiste en el otorgamiento de un documento, lo hará el tribunal, en rebeldía del ejecutado,”

La primera fracción no se adecua a la naturaleza del juicio de nulidad porque presupone un litigio entre particulares sin la intervención de la autoridad como parte en el juicio. La segunda fracción; el hecho en el juicio de nulidad puede prestarse por otro como lo sería el superior jerárquico de la autoridad omisora, pero en virtud de que se controvierten créditos fiscales u obligaciones que tiene el particular con el estado, no procedería ejecutar a costa del demandante, mucho menos los daños y perjuicios porque se dejaría al particular en el mismo estado de inseguridad jurídica, aunque la acción por daños y perjuicios se puede intentar por otra vía y no la fiscal. La tercera fracción puede ser una solución al litigio fiscal, pero la naturaleza declaratoria del tribunal fiscal y la falta de medios de plena ejecución en el código de la materia hacen imposible jurídicamente realizar esta acción, por lo tanto no se adecua ninguna de los medios de ejecución al juicio de nulidad.

Otro artículo fuera del capítulo específico de los medios de ejecución regula medidas que pueden hacerse valer:

“Artículo 405. Aun cuando en la sentencia que haya causado ejecutoria, se fije término para el cumplimiento de la obligación, a solicitud de parte puede decretarse, en cualquier

tiempo, antes de su cumplimiento, el embargo o aseguramiento de bienes suficientes para cumplir la sentencia o asegurar el pago de los daños y perjuicios.”

A pesar de que este artículo ordena el ejercicio de medios de ejecución para asegurar el cumplimiento, independientemente de que transcurra el término para cumplir, estos instrumentos atienden a una relación particular – particular y el litigio fiscal se lleva entre particular v.s. autoridad, por tanto debido a que el patrimonio del estado es inembargable no se puede ejercitar este medio.

En conclusión el Código Federal de Procedimientos Civiles comprende medios de ejecución que no son aplicables a la materia fiscal por la naturaleza del litigio, por lo que en la disposición legal supletoria, no existe apoyo jurídico con el cual sustentar la plena ejecución de un fallo del Tribunal Fiscal de la Federación.

A continuación expondremos los medios de ejecución que aporta la ley de amparo, el cual conforme a la ley de Justicia Fiscal que dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación y hoy en día la jurisprudencia lo reconocen como el medio que se debe promover para obtener la justicia administrativa, como también la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 23 en el que otorga tres instancias para agotar un conflicto, hace legalmente válido una vez agotado el juicio de nulidad, la promoción del juicio de garantías.

d) Ley de Amparo.

Comenzaremos por establecer la competencia del juicio de amparo sobre la ejecución de sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en primer lugar la constitución política de los estados unidos mexicanos en su artículo 107 nos señala:

“Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

“VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;”

El texto constitucional es totalmente claro al señalar que el amparo puede promoverse contra actos “fuera de juicio o después de concluido”, en el entendido de que todo juicio concluye con una sentencia, por lo tanto la ejecución de sentencia acontece después de finalizar el juicio, con esto se vuelve legítima la promoción del amparo; en cuanto al resto del contenido, distingue el artículo la competencia territorial del juzgado de distrito en turno y las formalidades del procedimiento.

El artículo 114 de la ley de amparo, el cual inicia el capítulo primero del juicio de garantías ante los juzgados de distrito ratifica la competencia indicada en la constitución como lo es correcto en una ley reglamentaria y nos dice:

“Art. 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:”

- I.
- II.
- III. “Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido.”

“Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.”

La fracción tercera del artículo citado señala explícitamente la facultad de los jueces de distrito para conocer de este tipo de asuntos, incluye a los tribunales administrativos por lo tanto al Tribunal Fiscal de la Federación, nos dice sobre “actos ejecutados fuera de juicio” como hemos dicho un juicio termina con la resolución definitiva o sentencia, así las actuaciones posteriores serán fuera de juicio en las que tenemos a la ejecución de sentencia.

El segundo párrafo de la citada fracción describe con más precisión la competencia sobre ejecución llamándolos por su nombre “actos de ejecución” y cita que procederá el amparo contra la última resolución del procedimiento en este caso lo será la sentencia,

además otorga la posibilidad de integrar todos los argumentos en contra del procedimiento dándole más firmeza a la demanda de garantías.

Dentro de los medios de ejecución que utiliza el juez de distrito nos remitiremos a la parte general de la ley de amparo en el capítulo específico de ejecución de sentencias, para proseguir con los artículos que toman este tópico en las disposiciones relativas al amparo indirecto.

“Art. 104. En los actos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia que se haya concedido el amparo solicitado, la comunicará por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables por su cumplimiento ya la harán saber a las demás partes.”

“En casos

“En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.”

Nuestro artículo hace referencia al ordenamiento constitucional, con respecto a las fracciones constitucionales la fracción VII es la que se adecua a nuestro estudio porque señala como impugnables por el juicio de amparo a los actos fuera de juicio o después de concluido. Lo importante en este artículo es que comienza con la ejecución del mandato de amparo porque lo hace del conocimiento de las autoridades y obliga a que den pronta respuesta al mismo.

“Art. 105. Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto permita o no se encuentre en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de circuito, si se

trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.”

A diferencia del Código Fiscal de la Federación en el recurso de queja, la ley de amparo reduce los términos a un solo día con el fin de cumplir con el amparo, de lo contrario exige de inmediato el cumplimiento de sentencia, la discrepancia con la ejecución en el juicio de nulidad sería en la frase: “cuando la naturaleza del acto lo permita” debido a que se requieren documentos, oficios que debe realizar la autoridad, en otro palabras no se trata de cuestiones pecuniarias que puedan resarcirse con bienes, aunque consideramos que si se puede requerir al superior jerárquico y el propio artículo atinadamente considera el hecho de que el superior jerárquico sea la misma autoridad o remitir el requerimiento a la autoridad de mayor rango dentro del organigrama de la dependencia de que se trate. Continuamos con el artículo antes citado:

“Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley.”

En este párrafo la ley de amparo va más allá de los medios de ejecución al reglamentar el envío del expediente del litigio a la Suprema Corte de Justicia para destituir a la autoridad que omite el ejercicio de la sentencia, a esto se refiere el artículo 107 constitucional y no se queda en la destitución, también regula que debido a la importancia del asunto la Suprema Corte por si sola puede ejecutar la sentencia y substituir al juzgado correspondiente, esta disposición constitucional garantiza en cierta medida la impartición de justicia porque de nueva cuenta encontramos las palabras: “que la naturaleza del acto lo permita”, es decir si la autoridad omisora es la única facultada por las leyes para emitir el oficio o declaración que se requiere para cumplir la sentencia la Suprema Corte de Justicia no la puede substituir. Para finalizar con el presente artículo tenemos:

“El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante le pago de los daños y perjuicios que haya sufrido.”

Esta última parte que transcribimos del artículo, se asemeja a uno de los medios de ejecución del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que sostenemos nuestra opinión de que en el juicio de nulidad no se puede adoptar a la reparación del daño como el único medio para ejecutar una sentencia, puede ser un medio accesorio porque forzosamente se necesita la orden de autoridad que deje sin efecto el acto combatido, de lo contrario la autoridad encontraría justificación con el pago y haría caso omiso sobre la orden que debe emitir.

“Art. 107. Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observará también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trate por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.”

“Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo.”

Con este artículo la ley de amparo no deja lugar a dudas ni a interpretaciones de las autoridades que quieran escudarse en los procedimientos internos de sus dependencias para dilatar la ejecución de la sentencia. Esto es aunque el fallo se encuentre en vías de ejecución, la misma no es pretexto para que su cumplimiento demore, por lo que se hace responsables a las autoridades, en esta responsabilidad debemos de entender que se hacen responsables tanto en la propia ley de amparo como en la ley de responsabilidad de los servidores públicos, lo cual puede derivar en su separación e inhabilitación definitiva en el servicio público.

“Art. 110. Los jueces de Distrito a quienes se hicieren consignaciones por incumplimiento de ejecutoria, o por repetición del acto reclamado, se limitarán a sancionar tales hechos, y si apareciere otro delito diverso se procederá como lo previene la parte final del artículo 208.”

El presente artículo faculta para castigar los incumplimientos de sentencias de amparo y nos remite al artículo 208 el cual señala que ante la insistencia en no cumplir con el fallo se procederá a destituir de inmediato a la autoridad responsable, ponerla a disposición del mismo juez de distrito e iniciar la responsabilidad en materia penal, con lo que la autoridad omisora no solo pierde su empleo también corre el riesgo de perder su libertad.

“Art. 111. Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin perjuicio de que el juez de Distrito la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata, dictando las órdenes necesarias; si

estas no fueran obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, . . . “el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria.”

“Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquellos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o asunto.”

Este artículo nos muestra los diferentes medios y métodos de ejecución que contiene la ley de amparo para hacer cumplir los fallos recaídos a los juicios de amparo directo e indirecto, todos los métodos son válidos para lograr sus determinaciones, pero en el juicio de nulidad se configuran las dos hipótesis que reglamenta este artículo, porque las autoridades administrativas y/o fiscales no pueden ser substituidas por otra para emitir nueva resolución, sin embargo por encima de esto la nulidad para efectos y la nulidad lisa y llana requieren de una nueva resolución que ponga fin al litigio, por lo tanto la substitución de la autoridad por otro secretario de acuerdos y la fuerza pública no pueden utilizarse en este caso.

“Art. 113. No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El ministerio cuidará el cumplimiento de esta disposición.”

Con este artículo la ley de amparo remata su capítulo de ejecución de sentencias obligando a las autoridades responsables a ejecutar plenamente toda sentencia de amparo, con lo que no da lugar a que se dilate su cumplimiento o se archiven por el transcurso del tiempo, seguramente su ejecución será difícil pero en algún momento con la insistencia tanto del quejoso como de la autoridad debe llevar a cabo su cometido.

Con el fin de concluir el estudio de los preceptos de la ley de amparo tomaremos el capítulo de responsabilidades, debido a que en el mismo se fijan las sanciones a que se harán merecedoras las autoridades que falten a sus obligaciones, en los artículos de mayor interés para nuestro tema.

“Art. 209. Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos.”

El artículo que antes citamos hace a un lado a otros artículos que contienen medidas de ejecución que ya hemos citado como la destitución de la autoridad, poner a disposición del juez de distrito a la autoridad omisora, y otras hipótesis relacionadas con sanciones de tipo penal, sin embargo este artículo cierra definitivamente el camino del incumplimiento porque la autoridad podrá eludir los medios de ejecución, podrá retardar su destitución pero el hecho de un proceso penal da pie a la pérdida de su libertad y de todas las consecuencias que el mismo acarrea para el y para sus subordinados o superiores por lo tanto creemos que es la última de las medidas de ejecución.

En el estudio de los preceptos de la ley de amparo concluimos que no todos los medios de ejecución son aplicables al juicio de nulidad en razón de la naturaleza del mismo, a contrario sensu los medios que realmente coaccionan a la autoridad son la destitución de su empleo cargo o comisión y el establecimiento de sanciones penales, porque la autoridad pierde su empleo, su libertad y puede quedar inhabilitado para el futuro desempeño de su profesión, lo cual le representaría un gran menoscabo económico y por lo consiguiente poner en juego su existencia.

A continuación tocaremos el tema de las responsabilidades en que incurre la autoridad con la inexecución de sentencias en la propia ley de la materia, debido a que establece el procedimiento bajo el cual se puede destituir a una autoridad y la naturaleza de la ley que lo prevee es de corte administrativo.

e) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta ley conoceremos el procedimiento que se debe seguir para quitar a una autoridad de su puesto, las autoridades que pueden ejercer este procedimiento y aplicarlo, además de todos los sujetos que se encuentran regulados por el citado cuerpo legal.

“Art. 1. Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:”

“I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;”

“II. Las obligaciones del servicio público.”

“III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.”

IV.

V.

La propia constitución y los artículos que transcribiremos a continuación nos dirán a quien o a quienes se les consideran como funcionarios públicos, sin embargo podemos decir que la obligación de todo ciudadano mexicano y por ende de todo funcionario público es cumplir con las obligaciones que imponen las leyes, dentro de las leyes se contemplan a las resoluciones y a las garantías individuales por lo que el cumplimiento de una sentencia es una obligación de los servidores públicos. Por lo tanto la coacción que merezcan por el incumplimiento a estas leyes, resoluciones etc, debe tener una consecuencia que evite la repetición del acto.

“Art. 2. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

Para estudiar este artículo necesitamos delimitar quienes son servidores públicos conforme a la disposición constitucional:

“Art. 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

El artículo 108 en uso de la generalidad de la ley nos dice que será sujeto de responsabilidad todo aquel que desempeñe un trabajo personal y subordinado a la administración pública local o federal, en este orden de ideas toda autoridad administrativa esta regulada por está ley debido a que sus instituciones forman parte de la administración

pública conforme a las leyes orgánicas de la materia, así los juicios que se promuevan en contra de estas en el Tribunal Fiscal de la Federación ante un caso de inejecución de sentencia pueden hacer valer este cuerpo jurídico.

Para regresar al artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podemos agregar que está ley de un paso más y precisa que también todas aquellas personas que “manejen”, es decir administren distribuyan recursos económicos también son sujetos de ella y no escapan a las consecuencias que les traiga un mal uso o aprovechamiento personal de estos recursos. Continuamos con la L.F.R.S.P.:

“Art. 3º. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:”

I.

I Bis.

“II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;”

“III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal.

IV.

“V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;”

VI.

“VII. El Tribunal Fiscal de la Federación.”

El artículo tercero de la ley que nos ocupa no señala reglas para ejecutar resoluciones, pero hemos decidido integrarlo porque enumera los órganos encargados de sancionar a los servidores públicos, transcribimos las fracciones II, III, V y VII por considerar a estos órganos como los más adecuados para sancionar en el caso de incumplimiento de sentencia

en el juicio de nulidad, así tenemos que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podría sancionar a cualquier funcionario administrativo, en cambio los órganos enunciados en la fracción tercera podrían incumplir la resolución de destitución por diversas circunstancias, por otra parte en la fracción V encontramos algo que ya habíamos mencionado en el estudio de la ley de amparo y es que la Suprema Corte de Justicia puede inhabilitar a funcionarios, ahora bien es innegable que la suprema corte puede inhabilitar a sus propios empleados, y a juzgar por lo estudiado en la ley de amparo también puede inhabilitar a otro tipo de funcionario por lo que cabría la duda en el sentido de incurrir en invasión de esferas de competencia. Por último la fracción quinta enuncia al Tribunal Fiscal el cual en su estructura cuenta con una contraloría interna, la que solo sanciona a su propio personal.

En seguida comentaremos el apartado que se refiere a las sanciones administrativas, en el cual encontraremos las formas de castigo y los motivos por los que se hace acreedor la autoridad a estas sanciones, así como la precisión que hace la ley de las obligaciones de todo servidor público.

“Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el

desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”

Todos los servidores públicos deben observar los valores que señala el artículo en estudio, lo importante es la mención que hace a todos los funcionarios públicos de estar sujetos al ordenamiento y la separación que hace de sus derechos laborales para no transgredirlos esto en apego a la norma constitucional, aunque en el caso de la destitución pierde todo derecho laboral en su institución, pero si se le concede regresar a su puesto deben de pagársele los salarios devengados.

“I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia”

Aquí encontramos un primer fundamento a la inejecución de sentencia cuando el artículo menciona omisiones, como lo hemos mencionado la autoridad administrativa está facultada para emitir el acto que ponga fin a la controversia y al no hacerlo incurre en la causal de omisión con lo que provoca una notoria deficiencia en sus actividades.

“III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas

De nueva cuenta encontramos fundamento, el artículo simplemente posibilita a las autoridades a utilizar las facultades que le sean atribuidas, por lo cual desprendemos que dentro de las facultades de una autoridad está el emitir actos, con lo que en el caso

específico del incumplimiento de sentencia olvidaría el uso de sus atribuciones para incurrir en responsabilidad.

Nos trasladamos al final de la fracciones de este artículo para encontrar:

“XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público y;”

“XXII. Las demás que le impongan las leyes y los reglamentos.”

En la fracción veintiuno tal vez no encontramos tanto fundamento para nuestro caso pero podemos volver al punto de que la omisión en el ejercicio de sus facultades, se puede considerar como abstención de un acto, y a pesar de su generalidad la fracción XXII encuadra perfectamente, debido a que en el Código Fiscal de la Federación en su ámbito de ley federal establece un plazo que conlleve al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, al ser está en contra de la autoridad se convierte en una obligación establecida en ley, que no admite incumplimiento.

“Art. 48. Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría general de la Federación.”

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente,

El artículo citado determina los sujetos en la propia ley, es importante el señalamiento del segundo párrafo porque en diversas ocasiones los actos de autoridad provienen de distintos ordenes jerárquicos, y en este sentido también sería sujeto de responsabilidad el dirigente de mayor rango dentro de la institución de que se trate.

“Art. 50. La Secretaría,

“Incurrir en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ellos realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.”

Tenemos en el artículo cincuenta una causa más de responsabilidad, la cual a nuestro parecer se incluye con bastante acierto porque en casos graves y en los que la autoridad responsable goce de un alto nivel jerárquico, seguramente existirán presiones para desistirse de la acción intentada, o ante el conocimiento de una alteración se traten de llevar a cabo ciertos actos que inhiban la promoción de responsabilidad, sin embargo consideramos que el verdadero reto en esta causal son los medios de prueba que se utilicen, porque difícilmente la autoridad emitirá documento alguno.

Entramos a los artículos que reglamentan las sanciones y procedimiento a seguir para la determinación de éstas y las posibles consecuencias dentro del proceso.

“Art. 52. Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionadas conforme al presente capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.”

Uno de los órganos facultados para imponer las sanciones y llevar a cabo el procedimiento de responsabilidad lo constituye la contraloría interna de cada dependencia, las cuales dependerán directamente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

“Art. 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:”

“I. Apercibimiento privado o público;”

“II. Amonestación privada o pública;”

“III. Suspensión.”

“IV. Destitución del puesto;”

“V. Sanción económica, y”

“VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.”

“Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años. . . .

El artículo que anteriormente transcribimos nos muestra todos los medios que tiene la ley de la materia para sancionar a los servidores públicos, en cuanto a estos medios; los dos primeros opinamos que su eficacia depende del grado de responsabilidad personal que tenga el funcionario público, puesto que a excepción del mal antecedente en su expediente no conlleva coacción suficiente, la suspensión tiene mayor peso en el entendido de que la autoridad pierde momentáneamente su empleo, aunque puede ser restituido en el mismo.

Las últimas tres fracciones contienen los medios más fuertes y efectivos en contra de la autoridad porque todos ellos implican sería pérdida del patrimonio de las personas, remover a cierto funcionario de su empleo evita que se cometan más arbitreos pero si está se combina con las dos fracciones restantes, entonces el castigo se torna de gran peso y la autoridad que ocupe su puesto reconsiderará repetir los actos del destituido.

“Art. 54. Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:”

“I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;”

“II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;”

“III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;”

“IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;”

“V. La antigüedad del servicio;”

“VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y”

“VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.”

El citado artículo designa parámetros bajo los cuales se impondrán las sanciones correspondientes, con respecto a ellas pensamos: la fracción primera tiene gran importancia y depende de la forma en que se pruebe como del criterio del contralor para establecer la mayor o menor afectación que se haya cometido, pero es muy importante el marco que permite el artículo a su aplicadores para desalentar futuras prácticas de omisión. En tanto a la economía del funcionario público estimamos que a mayor sueldo mayor sanción

económica la cual debe superar sus percepciones en casos de gravedad, como lo debe de ser a los funcionarios de menor salario.

Por lo que respecta al nivel jerárquico las autoridades de mayor rango deberían de ser castigadas con más severidad independientemente de la gravedad de la falta, pero los funcionarios de menor rango jerárquico suelen cometer peores tropelías que las de sus superiores por lo tanto debe observarse más el hecho y los malos actos que llevaron a cabo los funcionarios para sancionar con justicia. La misma fracción tercera enuncia antecedentes y condiciones del infractor, los antecedentes pueden referirse a su historial como autoridad, pero las condiciones si estás ya son nombradas como económicas en diferente fracción entonces a que tipo de condiciones se refiere este artículo, por lo tanto pensamos que es ambigua la fracción tercera en estos términos y permitiría en dado caso la forma en que la autoridad pueda evadir las sanciones.

La fracción quinta vuelve a mencionar las condiciones con el adjetivo calificativo de “exteriores”, así entendemos que se refieren a las condiciones de trabajo, pero también pueden referirse a las condiciones personales del sujeto infractor, por lo tanto vuelve a la ambigüedad, sobre los medios de ejecución pensamos que en este caso se estudiara cual es la sanción aplicable pero también la más ejecutable, es decir aquella que tenga mayores posibilidades de éxito.

Continuamos con la fracción quinta, el tiempo que lleve el servidor público en sus funciones podría convertirse en un alto, pero también en un pretexto para sacar a un funcionario público, puesto que a mayor antigüedad mayor pensión y si esto se suma a un elevado salario podría impulsar la destitución de la autoridad, aunque también puede

considerarse a favor del funcionario y traducirse en una sanción económica en gran cantidad.

La penúltima fracción contiene a nuestro parecer uno de los mejores parámetros, porque al incluir las faltas y resoluciones que con motivo de ellas se emitieron dentro del expediente de cada funcionario público, ayuda a la contraloría para determinar la sanción, por esto estimamos que a mayor reincidencia debe incrementarse el castigo, severamente e inclusive hacer uso de los propios términos de la ley para acabar con practicas que puedan alentar la inobservancia de las leyes, por lo tanto aunque le precedieran sanciones menores la subsecuente que se imponga debe de contener la suspensión o destitución es decir una sanción de mayor relevancia. La última fracción nos habla del perjuicio económico que debe resarcirse, es totalmente cierto que se debe de reparar el perjuicio de alguna forma, pero existirán casos en que el resarcimiento económico no conlleve realmente al cumplimiento de un acto, en este sentido debe estudiarse perfectamente cada caso para aplicar de mejor forma la sanción.

“Art. 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:”

“I. El apercibimiento o amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;”

“II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;”

“III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;”

“IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. . . .

“V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y”

“VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto.”

Nuestro artículo realiza una enumeración de pasos a seguir para la correcta aplicación de la ley de responsabilidades, en términos generales indica la forma de aplicar las sanciones y quienes deben de realizarlo, la fracción primera nos habla de sanciones menores, a excepción de la suspensión por un pequeño lapso de tiempo, el inconveniente que advertimos es que su aplicación corresponde en primer término al superior jerárquico de la autoridad castigada, que en determinado momento puede decidir en no aplicar la sanción o realizar la amonestación con ligereza, con lo que retardaría aun más la aplicación de las sanciones. La segunda y tercera fracciones repiten el inconveniente que señalamos, consideramos que es aun más grave porque se trata de retirar del empleo al funcionario.

Afortunadamente la fracción cuarta subsana la inconveniencia y dispone que ante la falta de aplicación, sea la propia secretaría de la contraloría la que conlleve el procedimiento para dejar de lado al superior jerárquico, el cual solamente será informado, cabe señalar que las suspensiones de mayor gravedad las puede ejercer la secretaría, sin embargo la suspensión decretada en términos de la fracción primera queda fuera, lo que a nuestro parecer no debiera de ocurrir, claro que en la práctica se puede solicitar la actuación de la propia secretaría. La fracción quinta establece la necesidad de la existencia de una orden para efectuar el procedimiento de inhabilitación como un requisito elemental, por la gravedad que implica porque esta acción deja fuera del desempeño de cualquier puesto público por diversos años. En la última fracción nuevamente se le concede la aplicación de las sanciones de mayor gravedad en este caso económicas a la contraloría y se deja las de menor cantidad a la autoridad de mayor jerarquía.

“Art. 58. La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen la responsabilidad administrativa.”

El artículo que transcribimos no establece medios de cumplimiento de resoluciones o sanciones, pero sí contiene una garantía de aplicación de la ley pues considera que los propios contralores pueden incurrir en defectos al imponer sanciones o llevar a cabo actos que desalienten sus propias facultades.

Para finalizar con la exposición referente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expondremos de forma breve el procedimiento para la imposición de

las sanciones de que tanto hemos hablado, así como los medios con los cuales se pueden ejecutar las resoluciones derivadas del propio procedimiento.

“Art. 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

“I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.”

“También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.”

“Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;”

“II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;”

En el artículo sesenta y cuatro se enuncia el procedimiento para imputar sanciones a los funcionarios responsables, el mismo artículo comienza con el establecimiento del derecho de audiencia acorde con los lineamientos constitucionales de los artículos 17 y 20.

Previamente se le da conocimiento al servidor público y cierta fecha para celebrar la audiencia, según se advierte en principio se cuenta con una sola oportunidad para alegar lo que conforme a derecho le corresponda a las partes, sobre todo la posibilidad de ofrecer las

pruebas con las que se pretenda demostrar su responsabilidad o bien la ausencia de la misma. Por último señala un término en el que se dictara la resolución final para darla a conocer a las autoridades que están implicadas, para la aplicación en su caso como lo refieren los artículos antes mencionados.

“III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y”

“IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.”

Las fracciones que anteceden indican la posibilidad de contar con nuevas oportunidades de defensa dentro de la audiencia, bajo la hipótesis que marca el artículo, con gran salvedad la fracción que comentamos otorga la facultada a los contralores de iniciar investigaciones y de no dejar el procedimiento por el simple hecho de que no se haya podido demostrar la responsabilidad, esto es ante el simple advenimiento de la imputación y audiencia se le

otorga por ministerio de ley el esclarecimiento total para evitar que se quede sin castigo cualquier acto.

En nuestra opinión la fracción cuarta tiene una gran justificación al disponer la suspensión en cualquier momento del procedimiento, puesto que se limita la acción negativa de la autoridad y por otra parte permite el mejor esclarecimiento de los hechos porque tendrían menor resistencia para la obtención de documentos u otras constancias que le sean necesarias en juicio. Continuamos con nuestro artículo:

“La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.”

“Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.”

Los últimos párrafos que transcribimos de nuestro artículo disponen los efectos que tendrá el cese temporal en funciones de cualquier funcionario público, como inicio dispone que aquel acto que dio origen a la relación laboral quede sin efecto alguno temporalmente y también otorgan la seguridad de permanecer o regresar a su empleo a aquel funcionario que

haya demostrado no ser responsable, o bien en el ejercicio de las atribuciones de la secretaría de la contraloría, por supuesto que las fracciones atienden al derecho laboral en el entendido de respetar los salarios devengados al funcionario al que se le hubiera resultado su reinstalación.

“Art. 68. Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.”

El anterior artículo lo transcribimos por la importancia que reviste el contar con los antecedentes y su debido registro, con lo cual se podrá determinar futuras sanciones configurando la reincidencia o bien las constancias que existan pueden servir para cualquier medio de defensa o procedimiento que se pretenda reiniciar. Para concluir con nuestro capítulo tomaremos el artículo 77 en el que se plasman los medios de ejecución de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

“Art. 77. Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta ley, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio.

“I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;”

“II. Auxilio de la fuerza pública.”

“Si existe resistencia el mandamiento legítimo de autoridad se estará a lo que prevenga la legislación penal.”

Medios de apremio de gran fuerza, sobre todo si consideramos que la presente ley en su artículo 55 considera al salario mínimo como el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y no da pie a mayor dilatación cuando nombra a la fuerza pública, tal vez el único inconveniente será la correcta solicitud a las autoridades correspondientes, y prevé de gran forma la promoción de las diligencias necesarias ante la autoridad penal a lo cual seguramente recaerá una denuncia por desacato al mandato de la autoridad, sin embargo a diferencia de otros medios de ejecución que hemos observado en otras legislaciones podemos concluir que en su conjunto son de una mayor fuerza y por supuesto el hecho de facilitar el uso de la fuerza pública, conlleva a que no exista forma alguna de escapar al mandato del procedimiento contemplado en ley.

Para concluir con el presente capítulo, podemos afirmar que contemplamos todos los ordenamientos jurídicos que tienen relevancia para la ejecución de sentencias en materia fiscal, en estos observamos que algunos de ellos no tienen fuerza real de aplicación o bien no contemplan en gran forma medios de ejecución, sin embargo existen otras legislaciones como la ley de amparo o la ley que describimos en el último de nuestros apartados, las cuales tienen diversos y suficientes elementos con los que ejecutar tanto sus resoluciones como mandar aplicar otras como es el caso de la sentencia de nulidad. A la vista notamos que se necesita de la promoción y atención de la parte interesada para hacer valer la resolución, como también del auxilio de otras legislaciones diferentes a la fiscal que en algunos casos podemos utilizar solo una de ellas o en caso más graves llegar a fincar responsabilidad administrativa e inclusive penal.

II.- APLICACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

En el primer capítulo de nuestra obra nos dimos a la tarea de definir diversos conceptos entre ellos el de jurisprudencia, ahora estudiaremos la forma en que se crea la jurisprudencia, tanto en la Suprema Corte de Justicia como en los tribunales sujetos a la ley de amparo y por supuesto lo referente al Tribunal Fiscal de la Federación, como ultima parte incluiremos algunas jurisprudencias aplicables al tema de nuestro estudio.

“Ahora bien conforme a nuestra obra¹ quien o quienes están facultados para emitir jurisprudencia:”

- a) “El Pleno de la Suprema Corte de Justicia;”
- b) “Las Salas del mismo Alto Tribunal y”
- c) “Los tribunales colegiados de circuito.” (Artículos 192 y 193).

Precisemos con la Constitución y la Ley de Amparo, el artículo 94 constitucional da pie a la formulación de jurisprudencia y delega a la ley reglamentaria el establecimiento de reglas para su constitución, en su parte conducente el citado artículo nos dice:

“Artículo 94. Se deposita

La Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Manual de Juicio de Amparo”, Ed. SCJ. p. 170.

En el artículo 94 constitucional se faculta a la ley reglamentaria en este caso a la Ley de amparo para determinar el alcance, la fuerza de cumplimiento que tendrá la jurisprudencia y considera con la frase “Poder Judicial de la Federación”, tanto a la Suprema Corte de Justicia como a los Tribunales Colegiados de Distrito, Unitarios de Circuito etc. Los cuales con sus respectivas sentencias realizan la actividad hermenéutica de todos los ordenamientos jurídicos que prevee el artículo 133 constitucional.

Por su parte el título cuarto de la Ley de Amparo nos habla de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito así tenemos:

“Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.”

“Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.”

“También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.”

En el primer párrafo del artículo se subraya la obligatoriedad de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia, como podemos observar obliga a todos y cada uno de los tribunales existentes en nuestro orden jurídico, por tanto la jurisprudencia

adecuada para el caso de nuestro interés debe de resultar en un fallo a favor, aunque la inobservancia de la misma puede tener diversas consecuencias. En este párrafo nos interesa la mención a los tribunales administrativos, con lo que tanto los tribunales contencioso administrativos de los estados, como el Pleno y la sala del Tribunal Fiscal de la Federación están obligadas a respetar los criterios de la Suprema Corte de Justicia.

El segundo párrafo del artículo en cita nos establece perfectamente la forma en que ha de configurarse la jurisprudencia, los pasos a seguir para crearla y aquellos que tienen en sus manos su propia génesis. Es decir necesitamos cinco sentencias con el mismo fallo, sin ninguna que se les oponga y la decisión de conformidad de catorce ministros para que nazca la jurisprudencia del máximo tribunal de México. A este respecto el maestro García Máynez² nos dice: “Si la Corte, funcionando en Pleno, formula una interpretación del artículo 133 Constitucional, y la ejecutoria (o sentencia) que la contiene es aprobada, la tesis interpretativa no es jurisprudencia obligatoria. Pero si el Pleno aplica la misma interpretación en cinco resoluciones no interrumpidas por otra en contrario, y las ejecutorias son aprobadas por más de trece Ministros, la norma jurisprudencial queda formada. Ello significa que tanto la Corte como los jueces y tribunales a que se refiere el artículo 192 de la Ley de Amparo tienen el deber de sujetarse al criterio hermeneúutico adoptado por el Pleno, o en otras palabras, la obligación de interpretar el artículo 133 de nuestra Constitución en la misma forma en que aquél lo entiende. Y tal obligación sólo se extingue cuando la norma jurisprudencial deja de estar en vigor.”

² García Máynez Eduardo. “Introducción al estudio del derecho” Ed. Porrúa. Méx. 1988. P.p. 69-73.

Los comentarios de nuestro autor son claros y precisos por lo que explica perfectamente el proceso de formación de la jurisprudencia sin necesidad de recurrir a tecnicismos legales, el ejemplo al que recurre nos ilustra que necesitamos la repetición de la interpretación en diversos fallos para formar jurisprudencia.

Para regresar al artículo 192 comentaremos su último párrafo, el cual le otorga el carácter de jurisprudencia a los fallos de los tribunales Colegiados y de la Suprema Corte de Justicia sobre las “posibles jurisprudencias” que sobre un mismo asunto difieran en su criterio de solución, con lo que será la propia Suprema Corte de Justicia la que resuelve cual de las dos ha de prevalecer o elaborar una nueva jurisprudencia.

En este momento haremos un pequeños paréntesis para explicar lo referente a las contradicciones de tesis, así como a la interrupción y modificación de la jurisprudencia para lo que citaremos el artículo 194 de la ley de amparo:

“Artículo 194. La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.”

“En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración par establecer la jurisprudencia relativa.”

“Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación.”

Al propósito de este artículo el maestro García Máynez nos explica: “La expresión se interrumpe en el precepto no es correcta, ya que al dictarse una ejecutoria discrepante la jurisprudencia no se “interrumpe” ni se “modifica”, sino se deroga. A esto equivale, en efecto, la extinción de su obligatoriedad general.” Retoma el ejemplo antes citada sobre la interpretación del artículo 133 constitucional y señala:

“Volviendo al ejemplo, cuando el pleno modifica su interpretación del artículo 133 de la constitución, la nueva tesis hermeneútica sólo adquiere obligatoriedad general si el Pleno la reitera en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, y esas sentencias son aprobadas por más de trece ministros. Una sola resolución discrepante puede, pues, destruir la obligatoriedad de las tesis jurisprudenciales. Lo cual significa que aquí, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las disposiciones que emanan del poder legislativo, una norma individualizada deroga a otra de índole abstracta.”

La primera aceveración de nuestro autor es acertada ya que la jurisprudencia no puede interrumpirse, en realidad este concepto debe interpretarse en el sentido de que se encuentra en proceso de modificación o de formación de una nueva tesis jurisprudencial, puesto que mientras no se pronuncia la nueva jurisprudencia la anterior sigue prevaleciendo con todos sus efectos jurídicos. Es cierto que el efecto de pronunciar nueva jurisprudencia es idéntico a la derogación puesto que deja de existir y de tener eficacia jurídica. El ejemplo nos ilustra como debe procederse para la formación de un nuevo criterio jurisprudencial a partir de una resolución definitiva de la Suprema Corte de Justicia, en este proceso se deben de seguir

todos los pasos como si se fuera a emitir jurisprudencia por primera vez. Nos llama la atención el dicho de nuestro autor en el sentido de que una sentencia puede dejar sin efecto alguno a cualquier artículo de un cuerpo legal, la norma individualizada transformada en jurisprudencia puede dejar en la historia a cualquier artículo.

En nuestra opinión el artículo 192 de la Ley de Amparo reglamenta tanto a la interrupción de la jurisprudencia como a la modificación de la misma, porque durante todo el artículo se establece un procedimiento para retirar de la vida jurídica a una jurisprudencia, sin embargo toda la serie de pasos a seguir están estructurados con el fin de crear nueva jurisprudencia, puesto que en el artículo jamás se dilucida la posibilidad de que esa jurisprudencia pueda volver a tener efectos jurídicos, es más el artículo finaliza con la “modificación de la jurisprudencia” y describe que será necesario seguir todos y cada uno de los pasos tendientes a crear jurisprudencia como si fuera la primera vez que se fuera a decidir sobre el criterio.

Entremos ahora al aspecto de la contradicción de tesis, por lo general ocurre cuando existen dos criterios contrarios uno del otro, pero versan sobre un litigio de similares características. El artículo 197 de la Ley de Amparo especialmente en sus tres primeros párrafos regula los casos de tesis contradictorias:

“Art. 197. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenta tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los ministros que la integren, el Procurador general de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la

contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.”

“La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.”

El artículo antes descrito nos dicta los medios y las personas que pueden hacer valer la contradicción de tesis jurisprudencial, sin embargo debemos conocer en que consiste, por tanto en primer término nos apoyaremos en el maestro García Máynez, el cual a través de ejemplos realiza distinción entre contradicción y contrariedad al respecto comenta:

“Si en la tesis de dos diferentes Salas de la Suprema Corte se establece, en relación con un mismo precepto legal que señala un término, por un lado que en dicho término deben incluirse los días feriados y, por otro, que tales días no deben incluirse en ese término, entre dichas tesis existe contradicción en sentido lógico, puesto que una de ellas ordena y la otra prohíbe la misma conducta. No existe en consecuencia, la posibilidad de una tercera solución: en el término legal del ejemplo o deben o no deben incluirse los días festivos, *tertium non datur*.”

En el ejemplo de nuestro autor se asemeja más a la interrupción o derogación de jurisprudencia, ya que a nuestro parecer sería ocioso aplicar el artículo 197 de la Ley de

Amparo al caso en concreto, en lugar de esto bastaría con pronunciarse cual de las dos tesis debe prevalecer, porque ambas son irreconciliables. En cambio el propio jurista nos aporta otro ejemplo en el que si es posible encontrar una solución al diferendo:

“Tesis A: las condiciones que en el Estado de Jalisco deben llenarse para obtener el título de Contador Público y Auditor son a, b, c y d.”

“Tesis B: las condiciones que en el Estado de Jalisco deben llenarse para obtener el título de Contador Público y Auditor son a, d, f y g.”

“En tal hipótesis no habría contradicción, sino contrariedad o simple discrepancia. Esto significa que las tesis de nuestro ejemplo no pueden ser válidas ambas, pese a lo cual es lógicamente posible que, llevando el asunto al Pleno de la Corte, éste declare que las dos carecen de validez, y decida que la única admisible es C, según la cual las condiciones que en el Estado de Jalisco deben llenarse para obtener el título de Contador Público y Auditor son a, f, h, e, i”.

Ambas tesis aportan elementos necesarios para ejercer la profesión de que se trata, por lo que de ambas se pueden tomar elementos para emitir el criterio definitivo, en el ejemplo el criterio del Pleno de la Corte toma el requisito “a” de ambas, aunque la interpretación de la Corte en este ejemplo coincide ligeramente con la tesis B puesto que también toma el elemento “f”. Este proceder nos parece más adecuado al artículo 197 de la Ley de Amparo; para retomar el artículo antes citado, en cuanto a la parte que transcribimos podemos mencionar que son diversas las partes facultadas para denunciar la contradicción de tesis, aunque dependerá de los intereses de las mismas el señalar este hecho, en este sentido creemos que el propio tribunal es el adecuado para dar a conocer la oposición de tesis

jurisprudenciales; el punto que reviste más importancia, radica en la no modificación de la situación jurídica de las sentencias que dieron pie a la contradicción de tesis, porque esto le da fuerza y respeta la decisión de los tribunales, como a su vez con el nuevo criterio de la Suprema Corte abre la posibilidad de modificar la resolución.

Para completar el tema de la jurisprudencia hablaremos del último paso de formación de la misma, su publicación por ser el medio de difusión al público y con el que los litigantes pueden conocer e utilizar en sus demandas los criterios emitidos. En este sentido estudiaremos las partes más significativas del artículo 195 de la Ley de Amparo:

“Art. 195. En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

- I. “Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numeraria de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales.”
- II. “Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata;”
- III. “Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubieren intervenido en su integración; y”
- IV. “Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.”

“El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.”

En primer término el artículo 195 nos remite a dos artículos, los cuales nos hablan de la emisión de jurisprudencia por parte de la Suprema corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales colegiados de Circuito, acto seguido señala las obligaciones de los mismos para con la difusión de las tesis jurisprudenciales.

En primer lugar debe concluirse el procedimiento con el que los votos de los ministros confirmen la resolución de jurisprudencia, los demás señalamientos en la fracción primera se conducen hacia la forma, como el título de la jurisprudencia, y el número en serie que le pertenezca. La fracción segunda nos indica que una vez conformada la jurisprudencia debe enviarse al órgano oficial encargado de la publicación denominado “Semanario Judicial de la Federación” el cual es una revista con diversos contenidos jurídicos pero sobre todo la jurisprudencia.

La labor de información a las partes que no intervinieron directamente, nos parece tardía, si es que las fracciones se siguen en riguroso orden, a nuestro parecer debería de realizarse esta información al mismo tiempo que se le envía al Semanario Judicial de la Federación, aunque tiene su inteligencia el colocamiento en tercer lugar de esta labor, porque ya no existe la posibilidad de oposición debido a diversos intereses, ya que la jurisprudencia está publicada. El último paso y de igual o mayor importancia que la

difusión, la conservación en acervos de la jurisprudencia emitida, esto permite a cualquier persona consultar la tesis que mejor le convenga a sus intereses, además de poder conocer proyectos de jurisprudencia que nos interese se conviertan realmente en ella, como los antecedentes de otras jurisprudencias que nos pueden dar resultado para lograr que se aplique retroactivamente la ley.

El penúltimo párrafo del artículo en estudio y último que transcribimos, interpretándolo e independientemente de cómo se publique, el fondo de este párrafo es mantener al día el conocimiento y actualización de jurisprudencia.

a) “Jurisprudencia del T.F.F.”

Para concluir nuestro estudio sobre la jurisprudencia emplearemos los artículos del Código Fiscal de la Federación que nos auxilien para conocer la forma en que se emplea y se produce la jurisprudencia en el ámbito fiscal.

El artículo 259 del Código tributario federal nos indica:

“**Art. 259.** Las tesis sustentadas en las sentencias o en las resoluciones de contradicción de sentencias, aprobadas en el Pleno, por lo menos por ocho magistrados de la sala Superior constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.”

“También constituirán precedentes las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.”

“Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.”

En referencia a este artículo el maestro Dionisio Kaye³ comenta: “El sistema para la emisión de jurisprudencia por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, se reduce, por una parte, a crear un sistema llamado de precedentes y otro, de verdadera jurisprudencia, que la Sala Superior del mismo tribunal solamente formará en caso de contradicción de sentencias por parte de las Salas Regionales.”

“En el primer caso cualquier resolución de una sala regional tiene, a partir de 1988, el carácter de precedente para la propia sala que lo dictó o para todas las demás Salas Regionales del Tribunal, cuando la sentencia haya sido publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.”

En el caso del artículo antes descrito se enuncia el sistema de precedentes, de acuerdo con nuestro autor el artículo 259 del C.F.F. otorga la calidad de precedente a cualquier criterio en que se apoye una sentencia, lo que se encuentra acorde al texto legal, así solamente hace falta su publicación en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación; en el caso de la contradicción de tesis el cual es un hecho similar al acontecido dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la salvedad de ser aprobada por el pleno.

A lo largo de la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación han existido diversas

³ Kaye Dionisio. “Derecho Procesal Fiscal”. Ed. Themis. p.p. 268-269.

reformas al C.F.F. el código vigente como ya lo señalamos otorga la calidad de precedente a cualquier sentencia del Tribunal, entonces cabría preguntarnos que criterios se siguen para decidir cuales sentencias deben ser publicadas a pesar de que se encuentren aprobadas, sobre todo en el caso de sentencias emitidas por Salas Regionales.

En términos generales el artículo 259 nos señala que resoluciones pueden considerarse como antecedentes de jurisprudencia, distingue tres tipos de resoluciones: las tesis usadas en sentencias, esto es de toda sentencia emitida en el T.F.F., los resolutiveos recaídos a la contraposición de tesis del propio tribunal y las tesis que utilice la Sala Superior en sus diversas Secciones, previo aval de los magistrados de la sección involucrada. Llama la atención el último párrafo el cual faculta a las salas regionales para dejar a un lado los precedentes de Sala Superior y del Pleno, esto se justifica debido a que las características del caso en particular pueden ser sumamente diferentes o contrarias a los criterios establecidos, y de aplicarse dejarían de administrar justicia, lo cual tendría consecuencias de ilegalidad.

Debemos tomar el artículo 260 del Código Fiscal de la Federación, como el principal artículo en el capítulo de jurisprudencia, porque en el mismo se fijan los lineamientos para considerar obligatorio un precedente, y en consecuencia dejar de serlo para convertirse en jurisprudencia.

“Art 260. Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.”

“También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.”

El presente artículo se faculta únicamente a la Sala Superior del Tribunal Fiscal para emitir jurisprudencia, aunque considere en forma separada al pleno y las secciones, ambos parte de la Sala Superior. La diferencia que marca el artículo es la facilidad que tienen para fijar jurisprudencia, en la inteligencia de que el Pleno sólo necesita de tres precedentes en un solo sentido, en cambio se limita a las Secciones porque es más sencillo encontrar precedente en contrario en cinco criterios debido al mayor número. Esto es explicable en la jerarquía que dentro del organigrama del Tribunal Fiscal ostenta el Pleno del tribunal.

Al respecto de la jurisprudencia la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal en los artículos sobre atribuciones del Pleno del Tribunal y de las Secciones del Pleno señala que ambas tienen la facultad de emitir jurisprudencia conforme lo dispongan las leyes, en este orden de ideas será en las sesiones del Pleno donde se discuta y se decida sobre la formación de jurisprudencia. Continuamos con el artículo 261 debido a que estatuye la contradicción de sentencias, y estos casos una vez resueltos constituyen precedente.

“Art. 261. En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual decidirá cuál tesis debe prevalecer constituyéndose en precedente.”

“La resolución que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar precedentes y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.”

En este artículo tenemos menos complejidad en el procedimiento de contradicción de tesis, que en los artículos de la Ley de Amparo antes citada, por el hecho de que las partes interesadas en el litigio se reducen. En este caso se debe notificar la contradicción de tesis a una persona en particular cuya función a decir del artículo, solo será el exponer el caso al Pleno del tribunal para que este sea el juez que decida el caso, de igual forma que en la Suprema Corte de Justicia el fallo no alterará las sentencias de que derive dicha contradicción, con esto el Pleno del tribunal no transgrede las resoluciones de salas regionales o de las propias secciones del T.F.F.

Para finalizar con nuestro estudio de la jurisprudencia comentaremos el artículo 263 del C.F.F. el cual reglamenta la obligatoriedad, en el cual observaremos la correlación entre la jurisprudencia del T.F.F. y el Poder Judicial Federal.

“Art. 263. Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que está contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.”

“Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia.”

El primer párrafo del citado artículo señala la obligación de todas las Salas del T.F.F. para aplicar su propia jurisprudencia en los litigios producto de su competencia, pero contiene una limitante no prevista en los artículos anteriores, dicha jurisprudencia no debe

ser contraria a la emitida por el Poder Judicial Federal, esto supedita la emisión de jurisprudencia del Tribunal Fiscal, puesto que el precedente que se pretendiera convertir en jurisprudencia puede ser aplicable realmente a casos fiscales, sin embargo una sola jurisprudencia adversa del Poder Judicial revierte totalmente el proyecto.

Desde otro punto de vista el acuerdo entre las jurisprudencias de ambos órganos de impartición de justicia, se entiende en el contexto del juicio de amparo para evitar choques jurisprudenciales y de aportar mayor firmeza al fallo del juicio de garantías.

La razón legal de esta disposición la encontramos en los artículos 192 y 193 de la Ley de amparo los cuales disponen la suprema obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales integrantes del Poder Judicial, esto significa que dicha jurisprudencia se encuentra por encima de la conformada por los tribunales administrativos.

El segundo párrafo del artículo en estudio impone sanciones a aquella sala del tribunal que se atreva a contravenir la “jurisprudencia”, en esta frase en el artículo en particular entendemos que el legislador se refiere a la inaplicación de los propios criterios sustentados por el Tribunal Fiscal, aunque pensamos, que el informe que rinda la sala en cuestión al presidente del tribunal contendrá razonamientos a fin de excusar este hecho y sólo mediante el estudio del expediente podrá determinar si en realidad se dejó de aplicar la jurisprudencia.

A continuación transcribiremos algunas de las jurisprudencias aplicables al caso de la inejecución de sentencias en el Tribunal Fiscal tema central de nuestra investigación:

“INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO Y NO EL RECURSO DE QUEJA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 239 TER DEL CODIGO FISCAL.”

“Del artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación se desprende que procede el recurso de queja en contra del incumplimiento de sentencias firmes del Tribunal Fiscal por los siguientes supuestos: a) Repetición del acto o resolución anulada y, b) Exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias fiscales. Excluyendo expresamente, este precepto, de la procedencia de este recurso el incumplimiento de las sentencias firmes por actos negativos de la autoridad administrativa. Ahora bien, la doctrina ha definido a los actos negativos como aquellos que se hacen consistir en el rehusamiento de la autoridad de un hacer o un no hacer. Esto significa que los actos negativos implican la negativa de la autoridad a acceder a las pretensiones de un individuo, traduciéndose esta actitud en una conducta positiva para el sujeto cuando dicha conducta involucra una afectación a su esfera jurídica, ante el incumplimiento de las obligaciones que la ley impone a las autoridades; lo que hace concluir, que el acto negativo se genera no sólo al través de rehusamientos expresos de la autoridad, sino también por omisiones o abstenciones de ellas. En efecto, cuando a una autoridad se le ha encomendado el cumplimiento de una obligación, por ley o por resolución judicial, la abstención u omisión de cumplir con esa obligación, dentro del término que establece la ley, produce un tácito rehusamiento de querer cumplir, que al igual que el rehusamiento expreso puede afectar derechos del individuo. Y, si el rehusamiento expreso otorga al sujeto un conocimiento pleno de las razones y motivos de la negativa de la autoridad, dejándolo en posibilidades de combatir esa negativa en cuanto a su contenido, resulta evidente que el tácito rehusamiento (omisión o abstención de cumplir), genera para

el sujeto un desconocimiento absoluto de los motivos y razones de la tácita negativa, lo que indudablemente para una afectación a sus garantías individuales. Por ello, al excluir este precepto fiscal la procedencia del recurso de queja en contra de actos negativos, se refiere al incumplimiento de las sentencias firmes del Tribunal Fiscal por la negativa expresa o por la simple omisión o abstención de las autoridades obligadas al cumplimiento de una resolución fiscal que ya causó firmeza, procediendo entonces, en contra de este incumplimiento de sentencias fiscales el juicio de amparo, porque se trata de actos relacionados con la ejecución de una sentencia firme, que al declarar la nulidad de una resolución administrativa creó obligaciones de cumplimiento para la autoridad. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.⁴

Nuestra jurisprudencia alude al artículo 239 del C.F.F. pero sobre todo a la inejecución de sentencia, en cuanto al artículo creemos que en una interpretación amplia del inciso b) del artículo 239 incluye a las sentencias que por falta de impugnación adquirieron la calidad de “firme”, ya que puede darse el caso de que el titular de los derechos transgredidos opte por ambas vías como lo son el juicio de amparo y el recurso de queja para ejercer mayor presión sobre la autoridad, con el objetivo de obtener en los hechos el fallo declarado. La jurisprudencia puntualiza sobre la naturaleza de los actos realizados llamándolos “actos negativos”, para enunciar que estos representan la omisión, el dejar de hacer de las autoridades lo que a nuestro parecer está incluido en el inciso b) al decir “defecto” porque

⁴ Jurisprudencia. “Tribunales Colegiados de Circuito”, *Semanario Judicial de la Federación*, 8ava. Época. Tomo XII. Noviembre. p. 361.

interpretando el significado de esta palabra en el sentido de "ausencia", también comprende la omisión, la falta de acción de la autoridad para cumplimentar la sentencia.

En este sentido pensamos que no es necesaria la distinción de los actos negativos, porque aunque la jurisprudencia cita que la omisión comprende tanto a las omisiones expresas como a las no declaradas, es un hecho que en la práctica jurídica la autoridad no se pronuncia abiertamente o por escrito en contra de cumplir una sentencia, al contrario guarda un silencio absoluto, sin embargo comprendemos que es difícil, comprobar la ausencia del cumplimiento del fallo ante la inexistencia de un documento, por lo que se hace necesaria esta jurisprudencia. De conformidad con esta jurisprudencia señalamos que se afecta la seguridad jurídica y el derecho de impartición de justicia, por lo tanto las garantías individuales del demandante. Para finalizar en el supuesto de que se falle en el sentido de nulidad lisa y llana esto implica un hacer para la autoridad, traduciéndose en la elaboración de un oficio donde se ordene la inexistencia del acto combatido.

Continuamos con la exposición de jurisprudencias en el contexto de la ejecución de sentencias, debido a que tanto en los diversos ordenamientos jurídicos como en la jurisprudencia que nos antecede se establece al juicio de garantías como el medio idóneo para obtener la ejecución de las sentencias de nulidad transcribiremos el siguiente criterio:

“INEJECUCION DE SENTENCIA. ANTE LA MANIFESTACION DEL QUEJOSO DE QUE NO SE HA CUMPLIDO CABALMENTE, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ELLO Y, EN SU CASO, DICTAR LAS DILIGENCIAS NECESARIAS HASTA CONSEGUIRLO.- El artículo 17 de la constitución previene, en una de sus partes, que las leyes establecerán las medidas necesarias para que se garantice la

plena ejecución de las resoluciones. Congruentes con ello la Ley de amparo dispone en su artículo 113 que no podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la Protección Constitucional. Asimismo, en los artículos 104 a 113 de este ordenamiento, se señalan las diversas reglas que deben seguirse para conseguir que toda sentencia de amparo se cumpla con exactitud. Dentro de ellas, se previene que el juez de Distrito, de oficio o a instancia de parte cuando la sentencia no quedase cumplida, abrirá el incidente de inexecución que puede culminar con el envío del expediente a la Suprema Corte de Justicia para los efectos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, a saber, la separación de su cargo a la autoridad contumaz y su consignación ante un juez de distrito. Ahora bien, dentro de la tramitación del incidente ante el juez, conforme a las reglas que se fijan en esos dispositivos, la autoridad responsable puede informar que ha cumplido con la sentencia, lo que dará lugar a que el juez de Distrito dé vista con ello al quejoso para que manifieste lo que a sus derechos convenga. Si al desahogar la vista expresa que la sentencia no se ha cumplido como es debido, el juez deberá pronunciarse al respecto y en el supuesto de que su conclusión sea negativa deberá dictar las medidas idóneas hasta conseguirlo e, incluso, dentro de ellas, remitir el asunto a la Suprema Corte para los efectos indicados. Por consiguiente, si ante el acuerdo de dar vista con el informe de cumplimiento de la responsable el quejoso se opone a ello y el juez remite el expediente a la suprema Corte, sin hacer pronunciamiento alguno, debe regresársele a fin de que se haga cargo del escrito del quejoso y actúe en la forma que se ha especificado.”⁵

⁵ “Jurisprudencia”. S.J.F. IX Epoca, T. II. 2°. Sala, octubre 1995, p.311.

En realidad el artículo constitucional realiza una declaración, la cual delega a las leyes que emanen de la constitución el establecimiento de reglas claras para la ejecución de sentencias, en nuestro ordenamiento este papel le corresponde a la Ley de Amparo y como lo dice la jurisprudencia en el capítulo de ejecución de sentencias, además de las reglas señala medios para lograrla. Al respecto de los medios nuestra jurisprudencia enuncia al artículo 107 en su fracción XVI, esta fracción alude principalmente a la destitución del funcionario que se niega a cumplimentar una sentencia y su consignación ante el juez de Distrito, pero no solamente esto ante la insistencia de incumplimiento se puede dar el caso de la substitución del Juez de Distrito por la Suprema corte de Justicia para que sea esta la encargada de cumplir con la sentencia si es que existe materia para lograrlo. Con todo esto se reafirma la encomienda del artículo 107 constitucional y dar cabal cumplimiento a su mandato.

Para redondear los criterios antes descritos tomaremos una jurisprudencia la que nos dice que para no dejar sin efecto a las leyes y en consecuencia en inseguridad jurídica al quejoso la Suprema Corte de Justicia puede ordenar la ejecución:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA SUPREMA CORTE ESTA FACULTADA PARA RESOLVER SIN TENER A LA VISTA LOS AUTOS RESPECTIVOS, CUANDO DEL TOCA INCIDENTAL SE DESPRENDAN ELEMENTOS SUFICIENTES.- Tomando en consideración que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público porque están interesados tanto la sociedad como el Estado; que en términos de lo establecido por el artículo 17 constitucional, los tribunales están

obligados a impartir justicia de manera pronta y expedita, substanciando y resolviendo los asuntos dentro de los plazos y términos legales y que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Ley de Amparo, en los incidentes de inexecución de sentencia la Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes, es de concluirse que, aun cuando no se tenga a la vista los autos del juicio de amparo, dicho alto tribunal está facultado para emitir el pronunciamiento correspondiente, cuando en el cuaderno incidental existan elementos suficientes. En tal supuesto, ninguna necesidad existe par esperar la remisión de los autos del juicio de amparo a fin de resolver lo conducente, pues solamente se daría pauta a que se retrasase la solución de un asunto ya que puede legalmente resolverse.”⁶

En está jurisprudencia observamos esencialmente la interpretación del artículo 108 de la Ley de Amparo sustentada en otros ordenamientos como la constitución para darle consistencia jurídica y forma a la jurisprudencia, ya hemos dicho que el artículo 17 constitucional ordena que todo fallo de los tribunales debe ejecutarse hasta sus últimas consecuencias, en el presente criterio se alude al último párrafo artículo 108 de la Ley de Amparo el cual nos dice, que en los casos de inexecución de sentencias de amparo la Suprema Corte puede determinar si procede la destitución inmediata de la autoridad omisa y la consignación que de ella haga el Ministerio Público. Por esto nuestra jurisprudencia concluye que no es necesario tener a la vista el expediente completo, basta con el cuaderno incidental pero este debe contener elementos en los cuales se sustente la propia Suprema Corte para ordenar la ejecución por si misma, en efecto el artículo 108 de la Ley de Amparo

⁶ *Ibidem* 3.

faculta a la Suprema Corte para destituir al funcionario y remitir a la autoridad correspondiente con el fin de que se ejercite acción penal, con lo que se logran aplicar los medios para ejecutar la sentencias, porque seguramente la autoridad que substituya a la anterior cumplirá con la sentencia o bien la autoridad que se pretende destituir ante esta amenaza ordenará su cumplimiento.

La jurisprudencia es el medio más idóneo para evitar la repetición de actos ilegales, en la inteligencia de que con la existencia de un criterio debidamente sustentado, el juez no puede resolver con otro fallo un asunto de las mismas características que la jurisprudencia prevé, por tanto la debida utilización de estos criterios puede cambiar el rumbo de un litigio.

En este capítulo estudiamos las leyes aplicables en materia de ejecución de sentencias recaídas a casos resueltos por el Tribunal Fiscal de la Federación, en el mismo tratamos de exponer la diversidad y complejidad que implica la ejecución, porque se recurre a diferentes tribunales o dependencias y se ponen en marcha diversos mecanismos los cuales entorpecen y dilatan el cumplimiento de una sentencia. El estudio de la jurisprudencia se hace necesario porque en ella encontramos diversos criterios que sustentan lo antes dicho y por la importancia que llegan a tener en la decisión de los litigios.

“CONCLUSIONES”

1.- En la primera fase de nuestro estudio consideramos que tenemos una visión clara de todos los conceptos aludidos. Del señalamiento de los mismos concluimos que en el litigio fiscal la autoridad hacendaria se convierte en la parte demandada, por lo tanto le son inaplicables algunas medidas de apremio, en particular el embargo de bienes y marcamos que los tribunales deben de poseer poderes suficientes para ejecutar el derecho.

Del estudio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación pensamos que esta es ambigua, no señala medidas de apremio ni precisa las facultades del magistrado instructor para ejecutar sentencia.

2.- En la parte histórica consideramos que los grupos de poder implementan sus políticas, reflejándose en tradición judicialista, solo el sistema novohispano tiene estabilidad para funcionar. La Real Audiencia fue parte primordial en la dominación española, así como un tribunal de plena jurisdicción. La Constitución de 1857 es menos compleja e incluye medios efectivos como la fuerza pública. Las leyes de amparo tienen prácticamente los mismos y los mejores medios de ejecución.

- a) El Tribunal Fiscal de la Federación tiene su primer antecedente en el Consejo de Estado (Teodosio Lares), las razones para fundarlo fueron la dilación en el cobro de impuestos así como la dispersión de criterios y de recursos administrativos. Quitarle el carácter de cosa juzgada a sus fallos le resto base jurídica para tener plena

jurisdicción, por lo que la ejecución de sus sentencias vía juicio de amparo es contrario al principio de autonomía del propio tribunal.

- b) Desde su expedición el Código Fiscal de la Federación, sus sucesores, no contienen medios eficaces de ejecución, evolucionan lentamente, para iniciar su imperio con multas.
- c) El Código Fiscal de la Federación contiene los criterios fiscales y la Ley de Justicia Fiscal los cimientos del Tribunal Fiscal de la Federación.

3.- En la siguiente parte de nuestro estudio concluimos que interpretar es buscar el sentido del texto legal. En general existen dos corrientes, la interpretación libre que a su vez se subdivide en histórica y sistemática o la interpretación exégetica.

En lo que toca a nuestras leyes la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos admite todos los medios de interpretación exceptuando la analogía en materia penal.

El derecho fiscal aunque tiene una naturaleza especial, conforme al Código Fiscal de la Federación puede utilizar cualquier método de interpretación, con sus límites en casos, previamente señalados por el artículo quinto del mismo código. En la ejecución encontramos que la ley de amparo supera a todas las demás leyes aplicables por lo tanto dicho juicio es el único medio que posee el contribuyente para ejecutar la sentencia del T.F.F.

Las sentencias del T.F.F. contienen todos los elementos de fondo y forma. Deben dictar la nulidad conforme a las características del caso en particular.

4.- En el estudio de las leyes aplicables en nuestra exposición señalamos como omiso en coacción ante el incumplimiento de sentencia al artículo 239 del C.F.F. En cuanto a las demás disposiciones concluimos que la Ley de amparo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos tienen los mejores medios de ejecución.

La jurisprudencia es el medio más idóneo para evitar la repetición de actos ilegales, el criterio jurisprudencial puede cambiar el rumbo de un litigio, es evidente que el procedimiento para crear jurisprudencia tiene mayor facilidad en el T.F.F. que en la S. C. J., sin embargo ambos se sustentan en la sucesión de criterios.

Por último pensamos que la diversidad de leyes crea dificultades en la ejecución porque se recurre a diferentes tribunales y dependencias, accionando diversos mecanismos los cuales entorpecen y dilatan el cumplimiento de una sentencia. La jurisprudencia sustenta lo antes dicho.

5.- Para finalizar queremos exponer la necesidad de convertir al T.F.F. en un tribunal de plena jurisdicción en este sentido queremos proponer lo siguiente:

“Adición al primer párrafo del artículo 239 del C.F.F.”

Vencido el plazo se requerirá a la autoridad a que en el término de tres días cumpla con la sentencia de lo contrario el T.F.F. procederá conforme al fallo a:

- I. *Modificar la resolución impugnada o*
- II. *Substituir a la administración emitiendo nueva resolución.*

En el caso de que el Tribunal Fiscal de la Federación haga uso de sus atribuciones se integrará un expediente a fin de iniciar el procedimiento de destitución ante la contraloría correspondiente.

**“Adición al artículo noveno de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la
Federación.”**

(Concepto de resolución definitiva)

En todo momento las sentencias que emita el T.F.F. constituyen cosa juzgada

Ante estas adiciones desaparecería el recurso de revisión, el recurso de queja y sólo quedaría la posibilidad del amparo ante el poder judicial por parte de los particulares. Consideramos que estos cambios serían benéficos en el sentido de cumplir con la administración de justicia plasmada en nuestra constitución, la reducción drástica de las promociones de juicio de amparo por incumplimiento de sentencia y sobre todo el de garantizar la seguridad jurídica del gobernado. Por otra parte el T.F.F. se convertiría en un tribunal autónomo con respecto al Poder Judicial dejando de ser un intermediario entre los recursos administrativos y el juicio de amparo para convertirse en verdadera instancia jurisdiccional.

“Bibliografía General.”

Apéndice 1917-1925, SJF, tercera parte, II segunda sala, tesis 402, p.p. 564-565.

Art. 81 del CPC; 1325 y 1327 del Cco, 842 LFT; 77 y 78 L.A. y 237 del C.F.F.

BRISEÑO SIERRA Humberto. “Derecho Procesal Fiscal”. Ed. Porrúa, México 1990. P. 629.

CADENA ROJO Jaime. “El T.F.F. y la Justicia Federal”, Ed. T.F.F. Obra Conmemorativa de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación. P.p. 275-281.

CARRASCO HIRIARTE Hugo. “Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal” Ed. Themis. Mex. 1988. P. 222-225.

CARRASCO HIRIARTE Hugo. “La Descentralización de la Justicia Fiscal Federal en México”. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas. No.6 S.L.P. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

GIULIANI FONROGUE Carlos M., Navarrine Susana Camila. “Procedimiento Tributario”, Ediciones De Palma Buenos Aires, 5ª. Edición.

Código Fiscal de la Federación. Arts. 236,237, 238, 239, 239-B, 259, 260, 263.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Art. 356, 405, 407, 420,421.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Arts. 17, 94.

DELGADILLO HUMBERTO Luis. “La Hermenéutica Jurídica en Materia Fiscal”. Revista T.F.F. No. 70. 3ra. Época, Año VII, Oct 1993. P.p. 120,128,129, 130,131,133.

DELGADILLO HUMBERTO Luis. “La nulidad declarada en las sentencias del T.F.F.” Revista T.F.F. 3ª. Época. Año VI. Publicación Oficial No. 62. Febrero de 1993. P.p. 53-56.

“Diccionario Jurídico Espasa”. Ediciones Fundación Tomas de Aquino Espasa. P.255.

FIX ZAMUDIO Hector. “Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano”. 1983. P.60.

GARCÍA MÁYNEZ Eduardo. “Introducción al estudio del derecho”. Ed. Porrúa. Mex. 1988. P.p. 69-73, 318.

GONZALEZ HERMOSILLO Farías Oscar. “Obra Conmemorativa de los 45 años del T.F.F.” Ed. T.F.F. “El T.F.F. antecedentes en la Colonia.” Ediciones T.F.F. p.98-109.

ARMIENTA CALDERÓN Gonzalo M. "El Tribunal Federal de Justicia Administrativa", Revista Responsa Cum. Año 1 Número 03. Enero 1996.

DR. GUTIERREZ HUMBERTO Delgadillo Luis. "La nulidad declarada en las sentencias del T.F.F." 3ª. Época. Año VI. Febrero de 1993. Publicación Oficial No. 62. P.p. 57-58.

GUILLERMO FLORIS Margadant S. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Edit. Esfinge S.A. 2da. Edición 1976.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. "Diccionario Ico. Mexicano", 5ª. Edición. México 1992. P. 2822.

Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, Depto. De Derecho. "Estudios de Derecho Financiero", Monterrey Nuevo León, México 1964. P.p. 44-48.

MAG. ACERO RODRÍGUEZ Gustavo José. "Facultades del T.F.F. para vigilar el cumplimiento de sus resoluciones" Revista, T.F.F. 1995.

Jurisprudencia. "Tribunales Colegiados de Circuito", Semanario Judicial de la Federación, 8ava. Época. Tomo XII. Noviembre. P. 361.

Jurisprudencia. S.J.F. IX época, T. II 2ª. Sala, octubre 1995, p. 311.

KAYE Dionisio. "Derecho Procesal Fiscal". Ed. Themis. P.p. 268-269.

LOMELÍ CERESO Margarita. "Crónica de la Evolución del Sistema de Justicia Fiscal" Revista del T.F.F. No. 104. 3ra. Época. Año IX Agosto de 1996. P. 148.

LOMELÍ CERESO Margarita. "Efectos de la Sentencia de Nulidad". Obra conmemorativa de los 45 años del T.F.F. p.p. 544-546, 548.

LOMELÍ CERESO Margarita. "Hacia la plena Jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación", Revista No.5 del T.F.F. 4ta. Época. Año 1. Diciembre de 1998.

Ley de Amparo. Art. 192,194,195,197, 107, 114, 104, 105, 110, 111, 113, 209.

Ley amparo. Ley Orgánica de los arts. 101 y 102 (Const. de 1857) p.p. 5,6.

Ley de amparo. Ley Reglamentaria de los Arts. 103 y 104 de la Constitución del 5 de febrero de 1917. P.p. 72,73.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Art. 1,2, 3, 108, 47,48, 50, 52, 53, 54, 56, 58, 64, 68, 77.

MARGAIN MANATOU Emilio. "El T.F.F. un somero examen del mismo". Obra Conmemorativa de los 45 años del T.F.F. Edición T.F.F. p. 252.

NIÑO ANTONIO José, "La interpretación de las leyes". Ed. Porrúa. 2da. Edición. Mex. 1979. P. 57-61.

MORALES L. Gabriel "Justicia Administrativa". Ed. Trillas. Agosto 1998. P.p. 301, 302.

PALLARES Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil" Mex. 1963. P.23.

PORRAS LÓPEZ y Armando. "Derecho Procesal Fiscal", Editorial Textos Universitarios. S.A. 5 de mayo 49. Méx. D.F. p.p. 110-111.

PORRAS LÓPEZ y Armando. "Derecho Fiscal". Ed. Porrúa. P. 33.

DE PINA Rafael "Diccionario de Derecho". Mex. 1965. P.326.

RIBO DURAN Luis. "Diccionario de Derecho", Ed. Bosch. 1987. Barcelona España.
Sanchez Vazquez Rafael. "Metodología de la ciencia del derecho". Ed. Porrúa. P.p. 195-197.

Sentencia de la Sexta Sala Regional Metropolitana. Tribunal Fiscal de la Federación. Número: 20486/95.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Manual de Juicio de Amparo". Ed. SCJ. P.p. 169-170.

Tesis relacionada, tercera sala, del apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975.

YAÑEZ ROJAS Jorge, Quintana Valtierra Jesús. "Derecho Tributario Mexicano." Ed. Trillas 1988. P.p. 301,302.