



UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO

EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO

885209
2
2y.

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

KARINA HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. JESÚS ALBERTO SÁNCHEZ GONZÁLEZ

ACAPULCO, GRO.

ENERO, 1998.

258685

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

**A MI MADRE: SRA. PROFRA. CAMERINA
RODRÍGUEZ GUILLÉN.**

Por ser la persona más maravillosa del mundo, por tu apoyo moral, cariño y comprensión que desde pequeña siempre me has brindado incondicionalmente

**A MI PADRE: SR. RAYMUNDO HERIBERTO
HERNÁNDEZ LÓPEZ.**

Quien siempre soñó con tener a dos abogados en casa, hoy con este trabajo se concede aquello que tanto anheló.

**A MI HERMANO: LIC. SAMUEL HERNÁNDEZ
RODRÍGUEZ.**

Por ser para mí más que mi hermano un amigo, por tu apoyo moral en las buenas y en las malas.

**A MI ESCUELA: LA UNIVERSIDAD
AMERICANA DE ACAPULCO.**

Que me vio crecer y desarrollarme intelectualmente en mi formación profesional y que a pesar de la adversidad siguió adelante en su afán de lograr la "Excelencia para el desarrollo"

A LA FACULTAD DE DERECHO:

La que tomó un papel importante en mi desarrollo intelectual y formación profesional

A MIS MAESTROS:

Quienes con sus enseñanzas y experiencia me guiaron hacia el mundo de las leyes

**AL LIC JULIÁN CASARRUBIAS
PÉREZ.**

Por su valioso tiempo dedicado y experiencia
compartida en la elaboración del presente
trabajo

**AL LIC. RICARDO ORELLANA
RODRÍGUEZ Y ESPOSA.**

Por el apoyo brindado para la presentación
de esta investigación

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE
GENERACIÓN.**

Por todo el tiempo que compartimos juntos,
por su amistad y confianza
Les deseo el mayor de los éxitos. "Suerte".

A toda aquella persona que de alguna
manera contribuyó para que este trabajo
se realizara

Í N D I C E

Página

INTRODUCCIÓN	1 - 4
--------------------	-------

TÍTULO PRIMERO. MARCO CONCEPTUAL.

CAPÍTULO I.

EL CONTROL JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVO.

1.	6 - 17
1.1.- <i>Funciones del Estado.</i>	
1.2.- <i>Autoridades Administrativas y Jurisdiccionales.</i>	
1.3.- <i>Justicia Administrativa.</i>	
1.4.- <i>El Control Jurisdiccional Administrativo</i>	

TÍTULO SEGUNDO. MARCO HISTÓRICO-FUNDAMENTAL.

CAPÍTULO II.

EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS COMO ANTECEDENTE DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

2.	19 - 32
2.1.- <i>Evolución de la Jurisdicción Administrativa.</i>	
2.2.- <i>Organización del Consejo de Estado Francés.</i>	
2.3.- <i>Funcionamiento del Consejo de Estado Francés</i>	
2.4.- <i>Facultades del Consejo de Estado Francés.</i>	
2.5.- <i>Recursos ante el Consejo de Estado Francés en su Función Jurisdiccional.</i>	
2.6.- <i>Tipos de Contencioso Administrativo en Francia.</i>	

CAPÍTULO III.

HACIA LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.

3.	33 - 54
3.1 - <i>Época Colonial</i>	
3.2 - <i>Época Independiente</i>	
3.3 - <i>Época de la Reforma</i>	
3.4 - <i>La Constitución Mexicana de 1917.</i>	

CAPÍTULO IV.

LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

4.	55 - 74
4.1 - <i>Leyes anteriores a la Ley de Justicia Fiscal.</i>	
4.2.- <i>Resumen de la Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.</i>	
4.3.- <i>Leyes posteriores a la Ley de Justicia Fiscal.</i>	
4.4.- <i>La constitucionalidad del nuevo Tribunal</i>	

TÍTULO TERCERO. MARCO JURÍDICO-POSITIVO.

CAPÍTULO V.

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

5	76 - 104
5.1.- <i>Su naturaleza jurídica.</i>	
5.2.- <i>Su organización.</i>	
5.3.- <i>Su competencia.</i>	
5.4 - <i>Procedencia del juicio de nulidad</i>	
5.5 - <i>Partes en el juicio de nulidad</i>	
5.6 - <i>Breve reseña de la substanciación del juicio de nulidad.</i>	

CAPÍTULO VI.

LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

6	105 - 150
6.1 - <i>De la sentencia</i>	
6.2.- <i>La sentencia civil, penal y fiscal.</i>	
6.3 - <i>Las causales de nulidad en materia fiscal.</i>	
6.4 - <i>Los efectos de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación.</i>	

CONCLUSIONES	151 - 157
--------------------	-----------

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	158 - 161
----------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	162 - 166
--------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

Vivir conforme a Derecho implica gozar de los derechos que como ser humano y ciudadano mexicano se nos conceden y desde luego cumplir con nuestras obligaciones, mismas que tenemos frente a otros particulares e inclusive frente al propio Estado, como la obligación de contribuir con el gasto público de manera proporcional y equitativa, según el artículo 31 fracción IV constitucional, pero cierto es, que el Estado también tiene la obligación de otorgarnos garantías frente a los actos de cualquier autoridad para respetar nuestra esfera jurídica como contribuyente y así no dejarnos en estado de indefensión ante cualquier tipo de acto, sea este jurisdiccional o administrativo

Pues bien, dentro de la materia fiscal nos encontramos frente al propio Estado, ya que es éste el encargado de recaudar los ingresos para contribuir con el gasto público, pero obviamente que el Estado es representado por una autoridad la Secretaria de Hacienda y Crédito Público cuyos actos deben de acatar los mandamientos constitucionales para así vivir en un verdadero Estado de Derecho.

En efecto, es la Secretaria de Hacienda y Crédito Público la encargada de la recaudación de los ingresos y es además la que vela por la Economía del Estado, y es por ello que con ésta el contribuyente tiene el trato directo, y el mismo debe de cumplir cabalmente con sus obligaciones fiscales para no tener problemas jurídicos con dicha Secretaria, pues aunque se les otorguen facilidades a los contribuyentes para pagar, así como descuentos, condonaciones, (asesoría jurídica) asistencia al contribuyente, llega un momento en que se cumplen los plazos y términos otorgados y se inicia un procedimiento, primero de manera oficiosa ante la misma autoridad en donde al emitirse un crédito fiscal (por lo general) incluye multa, recargos y actualizaciones, el contribuyente se inconforma ante la misma autoridad emitiendo ésta una resolución, la que el contribuyente puede impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación iniciándose así la fase contenciosa que va de la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia.

Ahora bien, en la sentencia emanada del Tribunal Fiscal de la Federación, en muchas ocasiones se le da a la autoridad administrativa la oportunidad de emitir de nueva cuenta su resolución cuando el acto impugnado deriva de las causales de nulidad señaladas en el artículo 238, en especial por las fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación, ello de conformidad con el artículo 239 fracción III del mismo ordenamiento, pero... ¿por qué se le da la oportunidad de corregir su error a la autoridad, será acaso por la importancia económica de recaudar las contribuciones o porque no se observan los principios constitucionales bajo los cuales se ha creado nuestro Estado de Derecho?, y es que si lo importante es que el contribuyente cumpla con su obligación de pagar sus contribuciones, se le deben de practicar los respectivos actos administrativos de manera correcta y no con maña, para así al final esperar una nulidad para efectos y corregir su resolución sin habersele impuesto una multa y esto sólo porque se dice que el Tribunal es del tipo de Contencioso de Anulación y no de Plena Jurisdicción y por ello, el magistrado instructor del juicio de nulidad no tiene poderes amplios para poder modificar la resolución impugnada y sobretodo imponerle una sanción a esa autoridad que de manera mañosa a violado las formas correctas de actuación de toda autoridad conforme a la Constitución y conforme a la Ley de materia. Además si se tratase de un crédito fiscal la autoridad aprovecharía para cobrarle los recargos y actualizaciones al contribuyente que de inicio solo tenían un crédito aceptable para su economía y que ahora con tantos accesorios no le es posible pagarlo, por lo que es necesario que el mismo Tribunal también al emitir su sentencia diga algo al respecto de los accesorios de las contribuciones y máxime si la causal de nulidad que se comprobó son las señaladas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación

No es posible que cuando el Tribunal Fiscal de la Federación emite sentencias de "Nulidad para efectos" (es la que más a menudo se dicta), le dé oportunidad a la autoridad infractora de emitir de nueva cuenta su resolución, sólo con la pequeña diferencia, que esta vez, si lo hará de manera correcta, pues para eso, se tuvo que perder todo el tiempo del proceso para que finalmente no la

cumpla, o bien, si lo hace emitirá una nueva resolución que en ocasiones perjudica al contribuyente pues todo el tiempo que transcurre no es para la autoridad tiempo perdido ya que cobra recargos y actualizaciones y a ella no se le impone ninguna sanción por haber cometido violaciones al procedimiento, lo cual, sería pertinente para que así ya no se dé tanto este tipo de sentencias tratándose de evitar sus causas, y ello sólo se puede impedir, poniéndole un alto a la autoridad para que ya no transgreda la ley, y sobretodo, que el particular tenga la plena seguridad de que no se le perjudicará en su esfera jurídica, pues a él siempre se le imponen multas por todo hasta por errores aritméticos, y en cambio, la autoridad que es la experta en cuanto al ejercicio de sus facultades, a la hora de cobrar obligaciones fiscales se vuelve ignorante cometiendo un sin número de violaciones a la ley

Es por ello, que me ha interesado realizar mi trabajo de investigación respecto de LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, pues veo que en ocasiones no se es tan imparcial en el dictado de las sentencias, sobretodo en tratándose de una "Nulidad para efectos", pues mientras que a una parte se le sanciona por todo a la otra no, tal vez sea porque se trata del Erario Público pero, creo que no es la manera correcta ni legal de aplicar el Derecho.

Además a lo largo del trabajo demostraré como el hecho de que el Tribunal Fiscal dicte una "Nulidad para efectos" lo acerca a lo que sería un Contencioso de Plena Jurisdicción

He dividido mi trabajo en tres títulos denominados el primero Marco Conceptual, el segundo Marco Histórico-Fundamental y el tercero Marco Jurídico-Positivo

El primer título consta de un capítulo que es el primer capítulo del presente trabajo En ese primer capítulo prácticamente introduzco al lector hacia el mundo jurídico fiscal partiendo de las funciones del Estado para culminar con el control

jurisdiccional administrativo.

El segundo título lo divido en tres capítulos, denominados:

Capítulo segundo "El Consejo de Estado Francés como antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación" en donde hablo de los antecedentes del mencionado tribunal a nivel internacional

Capítulo tercero "Hacia la creación de un Tribunal Administrativo", en el cual hablo ya específicamente de los antecedentes legislativos en México del dicho tribunal

Capítulo cuarto "La creación del Tribunal Fiscal de la Federación", en este capítulo hablo de los antecedentes legislativos de la Ley que crea al ya tan mencionado Tribunal, así como de la exposición de motivos de esta Ley para así saber las características que de origen se le impregnaron al mencionado Tribunal y se comentan algunas legislaciones posteriores a la mencionada Ley; así como la constitucionalidad del mismo Tribunal

El tercer título se integra de dos capítulos, denominados:

Capítulo quinto, "El Tribunal Fiscal de la Federación", el cual abarca desde su naturaleza jurídica hasta la sustanciación del juicio de nulidad, en este hablo propiamente de la legislación positiva haciendo algunas menciones históricas para hacer notar el avance legislativo del Tribunal.

Capítulo sexto "Las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación", hablo propiamente de la sentencia haciendo algunas comparaciones con otras sentencias en materia como la civil y la penal, se analizan las causales de nulidad que se señalan en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, así como también se analiza el artículo 239 del mismo ordenamiento y desde luego se realizan algunas observaciones y se comenta la propuesta que va a venir a concluir nuestro trabajo

CAPÍTULO I

EL CONTROL JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVO.

Para poder iniciar es menester dejar en claro algunos conceptos que son fundamentales para el mejor entendimiento de nuestra investigación y así poder ubicar a nuestros lectores en los temas que trataremos y dejar especificado el título principal del presente trabajo.

1 1.- FUNCIONES DEL ESTADO.

Al hablar de funciones del Estado se piensa en las atribuciones del Estado, debido a que en la práctica estos términos se confunden, sin embargo, una cosa es hablar de atribuciones y otra de funciones.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, esto es, lo que el Estado puede o debe hacer, en cambio el concepto de funciones implica hablar de la forma de la actividad del Estado, es decir, las funciones son la forma en que el Estado realiza o lleva al cabo sus atribuciones.

Ahora bien, para el estudio del tema de funciones del Estado se requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea de manera muy breve, de la Teoría de la División de Poderes que es de donde aquél se deriva.

Ovalle Favela cita la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, diciendo que en cada Estado hay tres clases de poderes. el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave invasiones. Por el

tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado.

Así es como Montesquieu dejó trazadas las principales funciones del Estado moderno de acuerdo a su Teoría de la División de Poderes. Una función estatal (la legislativa) destinada a la creación de normas jurídicas generales, de leyes. Dos funciones estatales (la ejecutiva y la judicial) dedicadas a la aplicación de esas leyes: la ejecutiva, referida a la política exterior y a la seguridad interior, y la judicial, a la imposición de las penas y a la resolución de conflictos entre particulares.

A pesar de que Montesquieu dejó bien definidas las funciones de cada poder su principal preocupación era que nunca se confundieran los órganos en una sola persona, ya que al respecto según el autor Ovalle Favela, dijo lo siguiente:

"Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnan en una misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el Senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos, como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares"¹

El principio de la división de poderes ha sido acogido formalmente por las constituciones mexicanas, desde la de Apatzingán de 1814 hasta la vigente de 1917

¹ Ovalle Favela José, "Teoría General del Proceso", México, Harla, 1991, pág. 106.

El artículo 9o Del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, señaló el contenido formal de este principio. Este precepto dispuso lo siguiente:

"El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrían reunirse dos o más de estos en una sola corporación"²

Nosotros consideramos que la División de Poderes en México implica la separación física de los órganos que la integran, más no la separación de las funciones, porque un órgano que pertenece al Poder Ejecutivo puede asumir funciones legislativas, o bien, jurisdiccionales, tal como se verá a continuación.

Encontramos que en México los poderes de la Unión se dividen en tres a saber

- 1 - Poder Legislativo.
- 2 - Poder Judicial.
- 3.- Poder Ejecutivo.

El tipo de función que tenga cada poder va a depender de dos cosas:

- 1.- Del sujeto que lo integra.
- 2 - Del objeto o naturaleza del acto.

Así el Poder Legislativo integrado por la Cámara de senadores y diputados, todo lo que ellos realicen tendrá carácter legislativo. Pero en cuanto al objeto del acto, es realizar netamente las leyes, a través del proceso legislativo

La función *Judicial* es la realizada por el Poder Judicial en cuanto a los sujetos, pero en sentido objetivo, esto es, atendiendo sólo a la naturaleza del acto, es propiamente dirimir controversias entre los particulares o bien, entre estos y las autoridades. A esta función también se le llama Función Jurisdiccional

² Ídem, pág. 109.

La función Administrativa es la actividad que el Estado realiza a través del Poder Ejecutivo, sin embargo, aquí hay que poner especial énfasis ya que de aquí se deriva prácticamente nuestro tema.

Es necesario dejar en claro que en la legislación positiva, a cada Poder no corresponde una sola categoría de actos de la misma naturaleza, y por lo tanto, si se define la función de acuerdo al órgano que la realiza, significa igualar todos los actos a un sólo criterio cuando en realidad existen diferencias entre los actos realizados por un sólo órgano

Así por ejemplo

No es lo mismo expedir un reglamento, que resolver acerca de un expediente de dotación de ejidos, o el nombramiento de un funcionario público, aunque los tres sean realizados por el Ejecutivo no significa que los tres tengan la misma naturaleza.

Entonces, llegamos a la conclusión de que las funciones del Estado no van a depender únicamente del tipo de órgano que la realice, sino que también de la naturaleza de la función, entonces, tenemos que la función no siempre va a ser de acuerdo al tipo de órgano que la realice, ya que un sólo órgano puede realizar funciones de distinta naturaleza.

Atendiendo al ejemplo anterior, la naturaleza de las funciones realizadas por el Poder Ejecutivo son las siguientes:

- Expedir un reglamento..... (De naturaleza legislativa).
- Resolver acerca de un expediente de dotación de tierra (De naturaleza judicial o jurisdiccional).
- Nombramiento de funcionarios.(De naturaleza administrativa).

Por lo anterior, podemos observar que un sólo poder puede realizar funciones con naturaleza diversa y ello no significa que invada esferas jurídicas de otro Poder pues todo esta bajo la vigilancia constitucional.

Ahora bien, de todo lo anterior lo que nos interesa dejar aclarado, es que cada uno de los Poderes tiene funciones de diversa naturaleza, concretamente hablaremos del Poder Ejecutivo que no tan solo tiene funciones de carácter administrativo sino que también jurisdiccionales

1.2.- AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES.

Una vez analizadas las funciones del Estado y explicada la función administrativa y la función jurisdiccional, es necesario saber quienes son las autoridades encargadas de dichas funciones.

Para hablar de autoridades administrativas partamos de la idea de la Administración Pública y de como se conforma esta

La Administración Pública debe entenderse según Gabino Fraga desde dos puntos de vista uno formal y el otro material

“Desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y desde el punto de vista material como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”³

De lo anterior se infiere que la Administración Pública desde el punto de vista formal, integra uno de los Poderes que conforman nuestra Nación Mexicana,

³ Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, México, Porrúa, 1991, pág. 119.

esto es, el Poder Ejecutivo; y desde el punto de vista material, que la actividad de dicho Poder va encaminada a asegurar la ejecución de su misión que es la satisfacción de los intereses generales, a través de sus relaciones con organismos semejantes y con los mismos particulares

La base Constitucional de la Administración Pública se deriva del Capítulo III del Poder Ejecutivo de nuestra Carta Magna, específicamente en su artículo 90, dicho precepto nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública para así saber como se conforma la mencionada Administración.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 1º dice lo siguiente

"La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones de seguros y de fianzas y de fideicomisos, componen la administración pública paraestatal"⁴

De lo anterior se deriva que la Administración Pública se divide en dos formas, a saber:

- 1 - La Administración Pública Centralizada, y
- 2.- La Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada se integra por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado que en la actualidad son 17, las cuales se encuentran mencionadas en el artículo 26 de la Ley Orgánica en cuestión y son las siguientes: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores,

⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Energía, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo y el Departamento del Distrito Federal que ahora se llama Gobierno del Distrito Federal

La Administración Pública Paraestatal se integra de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, de las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. ^{r.}

Entonces tenemos que, las autoridades administrativas son todas aquellas que conforman la Administración Pública y que en el ejercicio de sus facultades ejecutan las leyes.

Ahora bien, estas autoridades *al ejercer sus facultades realizan diversas funciones* (como ya explicamos en el número anterior), y una de estas funciones son las jurisdiccionales las cuales consisten en dirimir las controversias entre el gobernado y la Administración, cuando existe una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de la Ley

De acuerdo a lo que ya hemos mencionado, se piensa que las autoridades jurisdiccionales son únicamente las que pertenecen al Poder Judicial por la naturaleza de sus funciones, sin embargo, como se puede observar también en el Poder Ejecutivo existen este tipo de autoridades, entonces tenemos que este tipo de autoridades se dividen en dos

- Autoridades Administrativas(Poder Ejecutivo)
- Autoridades Judiciales o Jurisdiccionales (Poder Judicial)

Así encontramos que una autoridad jurisdiccional administrativa es la que depende del Poder Ejecutivo y se encarga de dirimir las controversias en materia administrativa.

Lo anterior se refuerza con la propia Constitución ya que esta atribuye el ejercicio de la función jurisdiccional a tribunales que no forman parte integrante del Poder Judicial sino del Ejecutivo, como es el caso de los tribunales administrativos y del trabajo (arts. 73, XXIX-H, y 116, fracción IV; y 123, apartado A, fracción XX, y apartado B, fracción XII) La misma Constitución otorga el ejercicio de la función jurisdiccional tanto al Congreso de la Unión, cuando lo faculta para conocer y resolver del juicio político, como al propio Ejecutivo, cuando le confiere facultades para conocer y resolver los conflictos agrarios

Ahora bien, cabe aclarar los términos jurisdicción y jurisdicción administrativa

Se entiende por jurisdicción decir o indicar el derecho, propiamente significa conocer y resolver controversias de diversa naturaleza, sea esta, civil, penal, laboral, administrativa, etc

Por Jurisdicción administrativa tenemos que es la potestad que reside en los órganos de la Administración Pública para dirimir las controversias que se suscitan entre la Administración y los administrados

Es entonces la Autoridad Administrativa Jurisdiccional la encargada de la solución de los problemas que se presentan dentro de la Administración Pública con los administrados

1.3 - JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El concepto de justicia administrativa coincide con el de jurisdicción administrativa, pues esta consiste en la solución de conflictos de carácter administrativo a cargo de los órganos administrativos.

Serra Rojas define a la Justicia Administrativa como.

“el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para la defensa de los particulares”⁵

Esto es, la justicia administrativa va a consistir en las defensas que el particular pueda intentar ante los órganos administrativos en contra de actos administrativos que le afecten

Entonces, tenemos que la justicia administrativa se integra de dos cosas, por un lado de los órganos encargados de administrarla y por el otro los medios con que cuenta el particular para defenderse.

Los medios con que cuenta el particular para defenderse de los actos emitidos por la Administración Pública son denominados de acuerdo a la autoridad ante quien se promueva; así están los llamados Recursos Administrativos los cuales se promueven ante la misma autoridad emisora del acto lesivo de los intereses particulares, por otro lado, está el Juicio Contencioso Administrativo el cual se promueve ante órganos autónomos de la Administración Pública, esto es, ante los Tribunales Administrativos Federales como son entre otros, El Tribunal Agrario, Tribunal del Trabajo y el Tribunal Fiscal de la Federación, posteriormente a estos medios puede el particular acudir a una tercera autoridad que depende del Poder Judicial por medio del Juicio de Amparo por violaciones a las garantías individuales o bien por inconstitucionalidad de las leyes.

⁵ Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, México, Porrúa, 1981, pág 581

El medio de defensa que emplea el particular contra los actos de la administración específicamente es el Contencioso Administrativo

1.4 - EL CONTROL JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVO.

Existen tres tipos de sistemas de control jurisdiccional, los explicaremos en breve para saber cual de ellos ha adoptado México

a) Control Legislativo - Es llamado también control político, se presenta en algunos países escandinavos mediante el Ombudsman. Se trata de un funcionario designado por el parlamento para que conozca de las quejas formuladas por los gobernados contra actos gubernamentales administrativos.

b) Control Judicial. Como su nombre lo indica es el que esta a cargo del Poder Judicial para dirimir controversias. A este corresponde el Sistema Anglosajón el Habeas Corpus y en México el Amparo

c) Autocontrol. En este sistema son los propios órganos de la Administración los encargados de ejercer jurisdicción sobre ellos. A este pertenece el Sistema Continental Europeo, basados en el modelo francés. Esto es, el control jurisdiccional se realiza ante los órganos administrativos, es decir, no pertenecientes al Poder Legislativo ni al Judicial, sino al Ejecutivo

Visto lo anterior, tenemos que México adopta el Sistema de Autocontrol, seguido en los países del Continente Europeo, es decir, los del modelo francés, porque las controversias suscitadas en materia administrativa se resuelven ante los órganos administrativos, aunque he de mencionar que cabe la posibilidad de que cubiertos esos recursos se vayan al Amparo, entonces se puede decir que es un sistema Mixto el mexicano, porque no es un órgano administrativo el que resuelve en última instancia sino uno del Poder Judicial.

El control jurisdiccional administrativo se realiza a través del juicio contencioso administrativo, pero es necesario saber cuales son los tipos de contencioso que existen para así saber a cual de ellos pertenece el sistema mexicano.

Los tipos de contencioso administrativo, según la doctrina francesa (y como ya dijimos que a este pertenece el sistema mexicano), son los siguientes:

- 1.- El contencioso de plena jurisdicción.
- 2 - El contencioso de anulación
- 3 - El contencioso de interpretación
- 4.- El contencioso de represión.

El contencioso de plena jurisdicción, consiste en que el Tribunal Administrativo esta capacitado para revisar los actos de la Administración que lesionen los derechos subjetivos y aún los de ciertos entes autónomos y además al revisar el acto impugnado, deberá indicar a la Administración Pública en que sentido debe emitir su acto

En este tipo de contencioso el juez dispone de poderes muy amplios, él puede condenar pecuniariamente a la Administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada

El contencioso de anulación, en éste el Tribunal no tiene amplios poderes como sucede en el de plena jurisdicción, solo puede anunciar la nulidad o validez del acto que le es presentado, pero sin reformarlo, es decir, sin poder modificarlo

El contencioso de interpretación, en éste el Tribunal solo se limita a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la Administración Pública

El contencioso de represión, es aquel en donde el Tribunal realiza un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

Nuestro Sistema Mexicano adopta el tipo de Contencioso de Anulación pues la Ley que crea al Tribunal así lo nombra, aunque cabe mencionar que en ocasiones el Tribunal puede indicar la forma en que la Administración Pública debe emitir sus actos, lo cual corresponde al Contencioso de Plena Jurisdicción, al respecto nosotros consideramos que debería de dársele *definitivamente* la calidad de ser un Tribunal de Plena Jurisdicción

Hemos ya analizado las funciones del Estado, de las cuales se deriva la función administrativa, la que no sólo consiste en cuestiones administrativas sino que también en cuestiones de carácter jurisdiccional para dirimir las controversias en dicha materia a través del control jurisdiccional el cual se ejerce mediante el juicio contencioso administrativo que se sigue ante los Tribunales Administrativos, propiamente para efectos de nuestro trabajo de investigación sólo nos referiremos al contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación

CAPÍTULO II

EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS COMO ANTECEDENTE DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

En el arduo estudio por encontrar un antecedente a nivel internacional de la Justicia Administrativa mexicana, nos remontamos al sistema francés, el cual presenta respecto de la jurisdicción para conocer y resolver conflictos que se suscitan entre la Administración Pública y los particulares, características especiales que pueden ser consideradas como fundamento del sistema mexicano, esto es, la jurisdicción contenciosa-administrativa separada de la jurisdicción judicial.

2.1.- EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

Antes de la Revolución Francesa existía una administración centralizada, esto es, todo estaba en manos del príncipe o monarca, quien como soberano, ejercía el monopolio del Derecho y en consecuencia tenía a su entero cargo las facultades que hoy conocemos como legislativa, ejecutiva y judicial o jurisdiccional

Posteriormente, a medida que los franceses adquieren conciencia del Derecho empiezan a protestar y es entonces, cuando el monarca se desprende de ciertos atributos dando origen así a dos tipos de jurisdicciones

- 1) La jurisdicción delegada y,
- 2) La jurisdicción retenida

La primera comprende a la jurisdicción ordinaria que resuelve los conflictos entre particulares, es lo que dio origen a lo que en la actualidad se denomina Poder Judicial

La segunda era aquella que se encargaba de conocer y resolver los conflictos en que era parte el monarca, por eso se le llamaba retenida porque se quedaba en el *poder del monarca* el resolver sus propios conflictos. Cabe mencionar que al lado de esta jurisdicción fue surgiendo una rama especial dentro del Derecho el Administrativo.

Roberto Ríos Elizondo en su obra "El acto de gobierno", cita a Alexis de Tocqueville quien nos dice lo siguiente al respecto:

"No existía país en Europa en que los tribunales ordinarios dependieran menos del gobierno que en Francia, pero tampoco había ninguna en que los tribunales excepcionales estuviesen más en boga. Estos dos casos se relacionan más de lo que se pudiera creer: como el rey apenas podía intervenir en el destino de los jueces, no podía ni revocarlos, ni cambiarlos de sede, ni siquiera por lo general, elevarlos de categoría; en una palabra, como no los sujetaba ni por la ambición ni por el miedo, muy pronto se sintió molesto por esta independencia. Esto lo había llevado, más que en ninguna otra parte, a sustraer al conocimiento de dichos tribunales ordinarios los asuntos que interesaban directamente a su poder, y a crear para su uso particular, al lado de aquéllos, una especie de tribunal más dependiente, que ofreciese a sus súbditos cierta apariencia de justicia, sin que le inspirara temor la realidad de esta ."⁶

El sistema de jurisdicción delegada y retenida fue reforzado por la Revolución de 1789, así como el principio de separación de poderes, el que lo interpretaban como una exigencia en nombre de la Administración para impedir que esta fuera juzgada en su actividad administrativa, por los tribunales judiciales.

La interpretación de tal principio se deriva del texto de 16-24 de agosto de 1790 que dice:

"las funciones judiciales están y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo sanción,

⁶ Ríos Elizondo Roberto, "El acto de gobierno", México, Porrúa, 1975, pág. 390

trabar en forma alguna la actividad de los cuerpos administrativos, ni citar ante sí a sus administradores por razón de sus funciones"⁷

A raíz de este texto, se le prestó mucha atención a la jurisdicción administrativa, dándose origen a los siguientes sucesos:

1.- En el año 1791

La Ley de 27 de abril - 25 de mayo de 1791 ordenó suprimir todos los Consejos existentes y creó un sólo Consejo de Estado formado por el Rey y sus ministros, dicho Consejo poseía algunas atribuciones *en materia contenciosa*

2.- En el año 1799.

En este año se crean los grandes Tribunales Administrativos

*El Consejo de Estado, cuya creación fue dada por la Constitución del año VIII en su artículo 52 a sugerencia de Napoleón Bonaparte, quien según el autor Ríos Elizondo, se inspiró para su creación en el *Conseil du Roi del Ancien Régime*

Este órgano servía en materia administrativa y jurisdiccional como cuerpo consultivo, pues aún no tomaba decisiones propias, quien las tomaba en su lugar era el ministro designado por el monarca, sólo se limitaba a preparar proyectos de ley y asesorar al primer Cónsul.

*Los Consejos de Prefectura, cuya creación se debió a la Ley 28 pluvioso del año VIII, eran Tribunales Administrativos de primera instancia

En ese mismo año se crea el Reglamento en donde se amplía la competencia del Consejo de Estado para conocer de las cuestiones contenciosas en las que es parte el aparato administrativo. Pero aún en este tiempo el Consejo de Estado es un Tribunal de justicia retenida pues el Jefe del Estado retiene su facultad de resolver en definitiva las controversias sometidas al juicio del Poder Ejecutivo

3.- En el año 1814.

⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1979, Edit. Driskill S. A., Tomo X, pág. 875.

En la etapa de restauración, el Consejo de Estado es objeto de recelo por los liberales debido a su estrecha relación con el régimen napoleónico. La ordenanza de 29 de junio de 1814 lo restableció, dándole la estructura que tenía en el antiguo régimen, esto es, como Tribunal de jurisdicción retenida

4 - En el año 1848

La Constitución de 4 de noviembre de 1848 en sus artículos 71 a 75, le concede al Consejo de Estado la jerarquía de órgano constitucional.

5 - En el año 1852

La Constitución de 14 de enero de 1852, en su artículo 50, continúa el sistema de justicia retenida y fue expedido un reglamento interior.

6 - En el año 1865.

Se reorganizaron los Consejos de Prefectura, creados en la Constitución del año VIII, como jurisdicción de atribución

7 - En el año 1872

Es en este año cuando el Consejo de Estado adquiere mayor independencia y autoridad, pues la Ley de 24 de mayo de 1872 reorganiza al Consejo de Estado otorgándole la justicia delegada en su artículo 9, el cual a su vez establecía la soberanía del Tribunal para decidir sobre los recursos contenciosos administrativos y es así como dicho Tribunal se independiza del titular del Poder Ejecutivo, para empezar a tomar sus propias decisiones

8.- En el año 1953.

"Por decreto de 30 de septiembre de 1953 se reestructuró la organización de la jurisdicción administrativa francesa

- Se reemplazó a los Consejos de Prefectura (jueces de atribución) por tribunales administrativos de *primera instancia* (jueces de derecho común en materia administrativa).

- El Consejo de Estado se convirtió en juez de apelación y de última instancia respecto de fallos a los tribunales antes mencionados. Tenía competencia en primera y en última instancia respecto de materias señaladas por la ley.

Dicha reforma no afectó su carácter consultivo, esto es, como órgano consejero del gobierno.

9.- En el año 1975

Se expidió un reglamento para la organización y funcionamiento del Consejo.

10 - En el año 1987

La Ley 87-1127 de 31 de enero de 1987 que entró en vigor hasta 1988, reestructuró de nueva cuenta la jurisdicción administrativa francesa creó las Cortes Administrativas de Apelación con competencia para decidir, en última instancia, una gran parte de apelaciones en materia administrativa. Estas Cortes le restan competencia al Consejo de Estado ya que este también servía como Juez de Apelación⁸

A raíz de esta reforma el Consejo de Estado queda con la siguiente competencia:

- 1.- Como juzgador de única instancia para asuntos de importancia nacional
- 2 - Como juez de Apelación para los casos en que no conocieran las Cortes.

⁸ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, "Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano", México, UNAM, 1991, págs. 40-45

3 - Como juez de Casación de los fallos emitidos por los Tribunales Administrativos Especiales y las Cortes de Apelación.

Finalmente la jurisdicción administrativa queda integrada de la siguiente manera

*Consejo de Estado
(Órgano máximo de la jurisdicción administrativa)

*Cortes Administrativas de Apelación
(Robándole competencia al Consejo de Estado)

*Tribunales Administrativos de primera
instancia
(En sustitución de los Consejos de
Prefectura).

*Tribunales Administrativos Especiales
(Corte de Cuentas)

La reforma más reciente se realizó en 1988, pero es en cuanto al procedimiento administrativo ya no en cuanto a la estructura de la jurisdicción administrativa, las reformas se refieren a dos cuestiones, la adopción de medidas cautelares positivas y a la ejecución de sentencias⁹

2.2.- ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS.

* En cuanto al personal

El Consejo de Estado cuenta con un Vicepresidente, cuatro presidentes de sección o salas, consejeros de servicio ordinario, comisarios, auditores y un

⁹ Ídem, Pág 45-47

secretario general. La presidencia es asignada al Presidente del Gobierno o al *ministro de justicia*.

Los miembros del Consejo de Estado son inamovibles en sus cargos y su remoción sólo puede realizarse por las causales y modos que establece la ley.

El personal que integra el Consejo de Estado va a depender de como este funcionando:

- Cuando funcione como Asamblea General o plenaria, se integrará por los presidentes de las cinco secciones, dos de los *presidentes adjuntos de la sección del contencioso*, tres consejeros de estado por cada una de las secciones administrativas, el presidente de la subsección que tiene a su cargo el asunto, ministerios (comisarios) y auditores

- Cuando funcione en Comisión Permanente se integrará por un Presidente elegido de entre los de las secciones administrativas y cinco consejeros de estado cada uno provenientes de las distintas secciones del Consejo, y cuatro consejeros en servicio extraordinario

- Cuando funcione por sección cada una de ellas se integrará por un presidente, un grupo de consejeros de estado y un cierto número de comisarios y auditores.

***En cuanto a su estructura**

El Consejo de Estado cuenta con cinco salas.

La primera en materia de Finanzas, la segunda en materia de Obras Públicas, la tercera llamada Interior, la cuarta llamada Social y la quinta que conoce y resuelve los conflictos que es la que tiene la función Jurisdiccional.

2.3.- FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE ESTADO.

El Consejo de Estado funciona de dos maneras por Secciones o Salas y en Asamblea General o Plenaria.

*Por Secciones o Salas.

La competencia de cada Sección le es atribuida por materia (estas ya las vimos en el inciso anterior) Cuando no este *bien definida la materia* del asunto entonces será atribuida en forma expresa a una de las Secciones

Dentro de cada Sección, los asuntos se distribuyen entre sus miembros para que después de analizar el expediente, presenten ante la Sección, proyectos de resolución La Sección, después de estudiarlos, podrá probarlos o proponer que se realicen las modificaciones que juzgue pertinentes

Existen ocasiones en que para la tramitación de un asunto es necesario que intervengan dos o más Secciones debido a las materia que abarque el mismo y para resolverlo se tendrán que reunir las Secciones correspondientes para deliberar, en éste caso *quien preside la reunión será el presidente más antiguo de las Secciones* Cuando el asunto interese a más de dos Secciones se formará una comisión con los presidentes de las Secciones interesadas presidida por el presidente que aparezca primero en lista

*Por Asamblea General o Plenaria

Esta Asamblea conoce de todas las materias que por su importancia le son reservadas. También asesora al Gobierno y a los ministerios en las materias de su competencia

El Consejo de Estado también puede sesionar como Asamblea General Extraordinaria

Otro órgano además es la Comisión Permanente, creada en 1945, que se encarga del estudio de los proyectos de ordenanzas y decretos elaborados en virtud de la delegación especial de funciones legislativas

2.3.1.- Funcionamiento de la Sección de lo Contencioso.

Esta Sección es la encargada de la función Jurisdiccional del Consejo de Estado se encuentra dividida en diez Subsecciones, en ellas se lleva al cabo la instrucción de los juicios administrativos y se nombra un relator por asunto

Dicha Sección funciona de tres maneras:

a) Como Sección o Sala:

Conoce de asunto enviados por el vicepresidente del Consejo o por una Subsección o varias de ellas reunidas o por el comisario de Gobierno También conoce de asuntos sometidos a su consideración por su propio presidente.

b) En Subsecciones:

Cuando un asunto compete a dos o más Subsecciones esta se reúne para resolver a petición del presidente de la Sección

c) En Asamblea Plenaria

Conoce de asuntos sometidos por el presidente del Consejo, por el presidente de la Sección, los presidentes de las Subsecciones, por dos o más Subsecciones reunidas, o por el comisario.

2.4.- FACULTADES DEL CONSEJO DE ESTADO.

Como ya lo hemos señalado en el número 21, del presente capítulo, el Consejo de Estado servía como órgano consultivo y no tenía independencia para tomar sus propias decisiones, ya posteriormente se le otorgó función Jurisdiccional para decidir las controversias que surgieran en materia administrativa entre los particulares y la Administración Pública, es por ello que cuenta en sí con dos tipos de facultades a saber

a) Las Consultivas

Es un órgano de carácter consultivo en lo siguiente

1) En el ejercicio de la facultad reglamentaria, donde el Consejo de Estado tiene la obligación de visar los reglamentos de la Administración Pública y otros más.

2) En las decisiones individuales de gobierno (decretos del Consejo de Estado), en que la intervención es obligatoria (*reconocimiento de utilidad pública de las asociaciones de expropiaciones, etc.*).

b) Las Jurisdiccionales.

El Consejo de Estado en primera y única instancia es juez administrativo de Derecho Común, en todos los casos, *excepto cuando una ley especial establezca para un asunto otra jurisdicción*

Además es Tribunal de Apelación para los asuntos seguidos ante los demás tribunales, salvo cuando dicho asunto le toque conocerlo las Cortes Administrativas de Apelación

Es también Tribunal de Casación de los fallos emitidos por los Tribunales Especiales como el de Cuentas y el Consejo Superior de Instrucción Pública y actualmente por las decisiones emitidas por las Cortes Administrativas de Apelación ¹⁰

¹⁰ Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1979, Edit. Driskill S. A., Tomo X, pág. 875 y 876

2.5.- RECURSOS ANTE EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS EN SU FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Porque en éste trabajo sólo nos incumbe la cuestión jurisdiccional, sólo hablaremos de los recursos que se siguen ante el mencionado Consejo, que son los siguientes:

- Recurso por exceso de poder
- Recurso por desviación de poder.
- Recurso de interpretación, y
- *Otras cuestiones que en seguida hablaremos*

2.6.- TIPOS DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA.

En Francia existen cuatro tipos de contencioso administrativo:

- 1 - El Contencioso de anulación
- 2.- El Contencioso de plena jurisdicción
- 3.- El Contencioso de interpretación
- 4.- *El Contencioso de represión*

El Contencioso que esta en primer orden, también es llamado Contencioso Objetivo.

Su finalidad es la de controlar la legalidad de la actividad administrativa.

Los recursos que se siguen son dos Recurso por Exceso de Poder y el Recurso por Desviación de Poder, que en seguida explicaremos.

*El Recurso por Exceso de Poder: El objeto de este recurso es la nulidad de aquellos actos o resoluciones viciados de ilegalidad. Puede invocarlo todo aquel que

tenga interés en que se anule el acto administrativo impugnado, sin que implique la *necesidad de un derecho* subjetivo vulnerado

El plazo para interponerlo es de dos meses a partir de la publicación o de la notificación del acto al quejoso

Este recurso no requiere que antes de invocarlo se acuda a otras instancias.

✓Procede contra los siguientes actos.

- Procede contra todos los actos administrativos con independencia de la autoridad que los emite.

- Procede contra los actos reglamentarios y los decretos emitidos con facultad delegada para legislar

✓No procede contra los siguientes actos:

- Contra los actos de los poderes legislativo y judicial

- Contra los contratos administrativos.

- Contra los actos políticos

- Contra los actos dictados por el gobierno en sus relaciones con los otros poderes y en sus relaciones internacionales

✓Las causales para interponer este recurso son las siguientes:

1.- Incompetencia de la autoridad que dictó el acto.

2.- Violación a las formalidades del procedimiento

3.- Violación de fondo a una norma jurídica

*El Recurso por Desviación de Poder El objeto de este recurso es la revisión de una resolución administrativa, emitida por una autoridad competente, observando las formalidades prescritas y sin incurrir en violación formal de la ley, pero que al dictarla, la autoridad en cuestión hizo uso de sus facultades (discrecionales) para fines diversos de aquellos para los cuales le fueron conferidos dichos poderes, no media error, sino intención ilegítima

Como se puede observar, aquí están en juego las facultades discrecionales, pero como no se sabe exactamente para que son estas facultades y a que se refieren ellas específicamente, entonces se está ante una situación subjetiva, por ello dice de manera acertada el maestro Vázquez Alfaro en su obra "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano", que este recurso ha caído en desuso por lo mismo que ataca cuestiones totalmente subjetivas y luego los jueces no saben cómo resolver, ya que ellos prefieren tomar en cuenta cuestiones objetivas.

El Contencioso que está en segundo orden, también es llamado Contencioso Subjetivo o Contencioso de los Derechos.

Su finalidad es la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados.

✓Procede en los siguientes casos:

- En el examen de los contratos administrativos, especialmente el de Obra Pública.

- En la responsabilidad de la administración y sus funcionarios

- En contenciosos diversos de incidencia pecuniaria como; ordenes de adeudo, estados de ejecución, responsabilidad pecuniaria de agentes públicos en contra de la administración, etc

En este tipo de contencioso el juez al emitir su resolución, puede confirmar, anular e incluso modificar el acto impugnado y condenar a la Administración Pública a la restitución de un derecho público vulnerado, a proveer sobre la reclamación de daños y perjuicios a la parte afectada en el caso de ser imposible la restitución.

El Contencioso que está en tercer orden, es decir el de Interpretación, es llamado con ese mismo nombre.

Su finalidad es simplemente la de interpretar un acto administrativo ya sea que el asunto lo esté conociendo un juez del Poder Judicial o bien un juez administrativo.

Existen dos recursos que se pueden tramitar el Recurso de Interpretación en Reenvío de Tribunales Judiciales y el Recurso Directo en Interpretación.

*El Recurso de Interpretación en Reenvío de Tribunales Judiciales: Se plantea cuando durante la tramitación de un proceso llevado ante un Tribunal del Poder Judicial, y como estos según la Teoría Francesa no pueden conocer de los asuntos en materia administrativa (salvo en algunos casos), y es en estos casos cuando la interpretación del acto administrativo que va resolver el Poder Judicial se lleva ante un juez administrativo sólo para su interpretación por medio de este recurso.

* El Recurso Directo en Interpretación Este recurso consiste en pedir a un juez administrativo interpretar un acto administrativo en ausencia de un juez de reenvío

El Contencioso que esta en cuarto orden, es el de Represión llamado de *igual manera*

Su finalidad es la de aplicar las sanciones a los particulares

En este tipo de contencioso el juez tiene la función principal de conocer de las pretensiones deducidas contra la administración, es decir, conoce de actos contra los cuales los particulares no están de acuerdo y ante este contencioso dan sus explicaciones para que este mismo le imponga una sanción por no acatar determinado acto administrativo. Es más que nada un contencioso a favor de la Administración.

CAPÍTULO III

HACIA LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.

3.1.- ÉPOCA COLONIAL.

En la época colonial predominó en la Nueva España (así se le conocía a nuestra República Mexicana en la época de la dominación española), el sistema judicialista, es decir, aquél en donde los órganos encargados de dar solución a las controversias administrativas eran los que pertenecían al Poder Judicial.

Específicamente a esos órganos se les llamaba Audiencias Reales de las Indias ante las cuales podía acudir toda persona que se sintiera agraviada para apelar y recurrir los actos de los virreyes y gobernadores. Tal como cita Serra Rojas en su obra de Derecho Administrativo la Ley 35 título XV que dice:

"De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias"¹¹

La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiese agraviado un interés particular.

Podía darse el caso de que las autoridades responsables (esto es, los gobernadores o virreyes) llegasen a insistir en la validez de sus actos; en este caso tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la Audiencia ante el Real

¹¹ Serra Rojas Andrés, Op. cit., pág. 701

Consejo de las Indias, para que resolviera, en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.

Entonces tenemos que eran dos los órganos encargados de resolver las cuestiones administrativas: las Audiencias Reales de las Indias en primera y segunda instancia y el Real Consejo de las Indias en última instancia.

Posteriormente, lo que vino a modificar el régimen administrativo y jurídico-político de la Nueva España fue la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España.

El efecto que produjo dicha Ordenanza en el ámbito de la justicia administrativa fue que en materia de justicia fiscal se creó la Junta Superior de Hacienda que consistía en un Tribunal de Apelación Especial que resolvía los asuntos contenciosos en que se ventilaban contiendas sobre las rentas o el real erario, pero el conocimiento de los asuntos únicamente le correspondió a los intendentes y a la misma Junta. Este es el primer paso rumbo a la existencia de los Tribunales Administrativos, pues se sustrae la jurisdicción tributaria de la competencia de los tribunales ordinarios.

3.1.A.- La Constitución de Bayona¹²

En 1808, apareció un antecedente legislativo importante pero que no estuvo vigente. La Constitución de Bayona, la cual fue dada en España, esta Constitución aceptaba el modelo francés, esto es, que los tribunales judiciales no podían intervenir en los asuntos del Poder Ejecutivo.

El citado ordenamiento mandó la creación de un Consejo de Estado que se encargaría de resolver las controversias contenciosas administrativas y los conflictos

¹² Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, Op. cit., pág. 18.

de jurisdicción entre la administración y los órganos del Poder Judicial. Es un modelo de justicia retenida, que significa que las resoluciones que emitiese eran verdaderos proyectos que eran revisados por el titular del ramo. Según el autor Carrillo Flores este cuerpo legal fue el primero que establece la existencia del Contencioso Administrativo en nuestro país.

3.1.B.- La Constitución de Cádiz.

El 12 de febrero de 1812, en la ciudad de Cádiz se dio la primera constitución moderna que organizó la materia administrativa de manera fundamental, teniendo vigencia tanto en España como en la Nueva España.

Esta Constitución establecía que los jueces o tribunales no podrían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, no obstante dentro de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento constitucional no era posible enjuiciar al Poder Ejecutivo o Administrador depositado en la persona del Rey (España) o Virrey (Nueva España), pues se decía que era sagrada e inviolable, y no podía estar sujeta a la responsabilidad de quien tenía que cuidar que se administre pronta y completamente la justicia.

Al presentarse la Insurgencia, se dictaron leyes que trataban de darle una nueva estructura a nuestro Sistema Mexicano, pero aún no se contemplaba el Contencioso Administrativo. Así en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, se habla de tres poderes:

“aunque los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial son propios de la soberanía, el legislativo lo es interrante que jamás podrá comunicarlo”¹³

¹³ Cervantes Montenegro Joaquín, “El Cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación”, Vol. X, T.F.F., México, 1991, pág. 18.

División estricta que impedía la existencia de un Contencioso Administrativo, de tipo francés, en el que el organismo jurisdiccional competente para conocer de controversias administrativa se sitúa en el Poder Administrador o Ejecutivo.

Posteriormente en los 23 puntos dados a la Constitución por José María Morelos y Pavón, es decir, los muy famosos Sentimientos de la Nación, en el Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, se conserva la idea de la separación de poderes en el documento ya mencionado, lo cual impedía la existencia de un organismo jurisdiccional ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo, como lo es en la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta constitución instituyó un Consejo de Estado como influencia de la doctrina francesa, sólo que en España fungía como Consejo del Rey en materia gubernativa, esto es, con jurisdicción en todos los asuntos gubernativos, pero no señaló el procedimiento ni la estructura del mismo. Podría suponerse que la inclusión del principio de separación de poderes y de la prohibición para los tribunales de efectuar funciones distintas de la de juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado, en sus artículos 243 y 245, representaban la creación de una jurisdicción especial para el enjuiciamiento de los actos administrativos¹⁴

3.2.- LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.

3.2.A.- *La Constitución de Apatzingán.*

El 22 de octubre de 1814 se expidió el Decreto para la Libertad de la América Mexicana conocido como la Constitución de Apatzingán.

¹⁴ Cfr Vázquez Alfaro José Luis, Op. Cit., pág. 127.

El citado documento, recoge en su texto el principio de separación de poderes, lo cual hacía imposible la presencia de un Tribunal con sede en el Poder Ejecutivo. Ello debido a que, en virtud de la estricta separación de poderes, era imposible reunir dos o más poderes en una sola persona. Además no se reconocía la existencia de la materia contenciosa administrativa, pues el Supremo Tribunal de Justicia como máximo órgano jurisdiccional sólo conocía de las causas civiles y de las causas penales¹⁵.

En 1821, luego de consumarse la Independencia de México se instaló un Congreso Constituyente que implantó las bases jurídicas a la Nación que recién nacía así se emitieron las "Bases constitucionales aceptadas por el segundo Congreso Mexicano el 24 de febrero de 1822, en las cuales se reconoció la división de poderes lo cual impedía la creación de tribunales dentro de la esfera administrativa¹⁶.

En 1823, se creó el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", que iba a regir en la naciente Nación mientras se expedía la Constitución que había de regir. Este Reglamento insiste en el principio de separación de poderes, y por ende declaraban incompatibles esos poderes en una misma persona o corporación. Por ello se descartaba la idea de la existencia de un Tribunal situado dentro del Poder Ejecutivo, es decir, se desconocía y no se aceptaba el sistema que ahora impera; en aquel entonces se continuaba con el sistema judicialista que imperaba desde la constitución pasada, pues el artículo 79 del Reglamento Político Provisional disponía que entre las facultades del Supremo Tribunal están que:

"Juzgará a los Secretarios de Estado y despacho, cuando por queja de parte se declara haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después"¹⁷

¹⁵ Ídem., pág. 128

¹⁶ Cfr. Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit., pág. 19

¹⁷ Ídem, pág. 20.

Sin embargo, tras el intento de establecer una jurisdicción al Poder Ejecutivo en marzo de 1823 siendo emperador Agustín de Iturbide, se presenta un Proyecto de Constitución llamado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", la cual afirmaba que la Nación ejercía sus derechos por medio de los senadores, quienes a su vez hacían que dichos derechos los respetaran los demás funcionarios, tales como, los del Poder Ejecutivo, los diputados del legislativo y los magistrados del judicial, así como los secretarios de estado, pues eran los senadores los encargados de juzgarlos.

Como se puede observar, esta disposición puede ser un antecedente del Contencioso Administrativo y de la Ley de Responsabilidades para los Funcionarios Públicos, sin embargo, esto sólo se quedó en el intento pues dicho proyecto no se aprobó.

Por lo tanto, esta Constitución no aportó adelantos en materia Contencioso Administrativo, pues se continuaba con el sistema judicialista.

Debemos hacer mención, que esta Constitución sufrió, entre otras influencias, la de la Constitución norteamericana, aceptando el sistema judicialista.

3.2.B.- La Constitución de 1824.

Esta Constitución incluyó el principio de separación de poderes y continuó la práctica de plantear los conflictos administrativos ante los tribunales del Poder Judicial

Así al referirse a la competencia de la Suprema Corte de Justicia le confirió, en su artículo 137, fracción II, facultades para terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por los agentes.

Así al referirse a la competencia de la Suprema Corte de Justicia le confirió, en su artículo 137, fracción II, facultades para terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por los agentes.

“De las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia: Fracción II: Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes”. Asimismo en la fracción quinta del mismo artículo, se dispone en el punto sexto conocer: “De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en el alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según prevenga por la ley”¹⁸

Por lo anterior, se puede concluir que esta Constitución aún no concibe a la justicia administrativa separada del Poder Judicial, tal como sucede ahora.

En 1835 se emitieron los proyectos titulados “Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835”, los cuales terminan con la forma de gobierno que se había adoptado por la Constitución de 1824 para tomar la forma centralizada, en estas bases instituyen el procedimiento contencioso fiscal en su Base décima cuarta:

“una Ley sistamará la hacienda en todos sus ramos: establecerá el modo de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo”¹⁹

No obstante, se reconocía el contencioso fiscal ello no indicaba que se olvidara el principio de separación de poderes, puesto que esto no estaría comprendido en el ámbito del Ejecutivo, conforme a la idea francesa, sino en el judicial.

¹⁸ Ídem, pág. 21.

¹⁹ Ídem, pág. 22.

3.3.- LA ÉPOCA DE LA REFORMA.

3.3.A.- Constitución de las Siete Leyes de 1836.

Aprobada el 21 de diciembre de 1836. En esta Constitución se creaba en el Segundo Estatuto el "Supremo Poder Conservador"; que pretendía ser el arbitro para que ninguno de los tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones.

Aceptado esto, no era posible la existencia de un órgano jurisdiccional fuera del Poder Judicial. Por lo mismo se continuaba con el sistema judicialista.

En seguida se mencionan que cuales de esas siete tuvieron influencia en materia administrativa:

La Primera Ley, que fue expedida el 29 de diciembre de 1836, introdujo en su artículo segundo, fracción III, un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado Reclamo, que se puso a disposición de todo aquél que sintiera agraviado por las resoluciones de expropiaciones decretadas por el Presidente de la República y los gobernadores de los Estados.

La Quinta Ley, es la que disponía la estructura del Poder Judicial y la que decía concretamente que era la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que conocería de las controversias en materia administrativa que se derivaran de las negociaciones o contratos celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden. Pero apesar de establecer que el Poder Judicial conocería de las controversias en materia administrativa además establecía la presencia de los tribunales de Hacienda que conocería de conflictos netamente en materia contencioso fiscal, diciendo que las sentencias dictadas por los tribunales de Hacienda eran susceptibles de ser impugnados ante los tribunales superiores de los departamentos a los cuales

correspondía conocer de los recursos de nulidad y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.

De acuerdo con dicha ley, pero derivado de su artículo primero se expidió la Ley del 20 de enero de 1837 la cual confirmó la competencia del Poder Judicial de la República para conocer de los asuntos contenciosos hacendarios, y señaló la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos para ejercitar la facultad económico-coactiva, esto es, a los ministros de la Tesorería General de la República, los Jefes principales de Hacienda, de los departamentos, los administradores y otros funcionarios encargados de la recaudación de las contribuciones a ejercer la facultad económica-coactiva cuyo límite era lo que constituía el carácter contencioso

Para iniciar esta facultad era necesario garantizar el interés fiscal, ya sea mediante depósito o el embargo de bienes suficientes del contribuyente.

En la Ley de 20 de noviembre de 1838 se tuvo por objeto acabar con los deudores morosos y se previno la imposibilidad de iniciar un juicio contencioso sobre la legitimidad de un adeudo, sin previamente acudir a la Junta Revisora respectiva o acreditar ante la recaudadora los hechos en que se crea poder fundar un reclamo.

En 1840 se elaboró un Proyecto de Reforma Constitucional, el cual en su artículo sexto establece el principio de separación de poderes y además incluye la materia contenciosa tributaria; adicionándose el artículo 157 que era idéntico en su primer párrafo al artículo 14 de las Bases Constitucionales de 15 de diciembre de 1835:

“Una Ley sistamará la Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuanta y razón: organizará el Tribunal de revisión de Cuentas: y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo”.

El Consejo se ocupará inmediatamente de proponer el proyecto de dicha ley al Presidente de la República, y en lo sucesivo las mejoras que la experiencia indique, para que dirija al Congreso Nacional las iniciativas que tenga a bien, sin perjuicio de las demás que se habla con el mismo objeto²⁰

Con dicho proyecto de reforma se sugiere la supresión del Supremo Poder Conservador, para después proponer el control de la constitucionalidad de las leyes del Congreso y los actos del Ejecutivo como atribución propia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el reclamo de constitucionalidad que sólo podría promover un disminuido número de diputados, senadores y juntas departamentales.

Con ello, se desplaza la facultad de autocontrol del Supremo Poder Conservador a la Suprema Corte de Justicia, teniendo dicho control carácter jurisdiccional y no político.

3.3.B.- Las Bases de Tacubaya de 1841.

Con estas Bases se elaboraron dos proyectos de Constitución conforme al primer proyecto no era factible la existencia de un tribunal administrativo enmarcado en el Poder Ejecutivo, pues establecía en forma estricta la división de poderes en su artículo 5o. que señalaba:

“El ejercicio del Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un sólo individuo”²¹

No obstante lo anterior, no se desconoció la materia contenciosa-administrativa pues se distribuye su conocimiento entre la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores. A la Suprema Corte le tocaba, conocer en todas las instancias, de la disputas que se promuevan, y que se propongan en tela de juicio

²⁰ Ídem.

sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo, o por su orden. Conocer, de la misma manera, de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso. Conocer además, de las infracciones de la Constitución y Leyes, según prevenga por una Ley. Y al Senado le correspondía declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución general, particular de los Departamentos o a la leyes generales

En estos proyectos se encuentra por primera vez una división en lo que atañe al procedimiento contencioso estrictamente administrativo, del procedimiento fiscal, entendiendo por este último, la revisión en la vía jurisdiccional de los actos que se producen en el ejercicio de las atribuciones fiscales.

En el segundo proyecto de Constitución no se opera ningún cambio importante en la materia que nos ocupa, pues se insiste en forma estricta en el principio de división de poderes, señalándose en su artículo 33 que:

“El Poder Público se distribuye en general y departamental, en la manera que establezca esta Constitución; y tanto el uno como el otro se dividen para sus ejercicios en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que jamás puedan reunir dos o más de estos Poderes, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades”²²

3.3.C.- Las Bases Orgánicas de 1843.

En 1843 se expidieron y promulgaron las Bases para la Organización Política de la República Mexicana.

²¹ ídem, pág. 27.

²² ídem, pág. 29.

En el artículo quinto de las mencionadas Bases contenían el principio de separación de los poderes públicos.

En artículo 115 se señaló que subsistirían los tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial

En su artículo 118 se señalan las facultades de la Suprema Corte de Justicia para conocer asuntos sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno y sobre demandas judiciales que un departamento intentare contra otro o los particulares contra un departamento²³.

En su artículo 119 se ratificó la prohibición para la Suprema Corte de intervenir o tomar conocimiento alguno sobre los asuntos económicos o gubernativos de la nación o de los departamentos, y conforme al texto del artículo 111, se creó un Consejo de Estado²⁴.

En 1846 se convocó a un Congreso Constituyente, elaborándose dos proyectos para una nueva Constitución, en donde se proponía el restablecimiento de la Constitución de 1824 y su posterior reforma (esta postura la manejaba la mayoría de los que componían el Congreso); la otra parte que era la minoría proponía que se hicieran reformas substanciales a dicha carta fundamental.

3.3.D.- El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

Este documento restauró el sistema federal al declarar en vigor la Constitución de 1824 con las reformas incluidas en ella.

Conforme al texto de dicho documento, eran los tribunales del Poder Judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento

²³ Cfr. Ídem, pág. 30.

establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitarán con motivo de la aplicación y cumplimiento de la leyes federales, en los términos establecidos en la Constitución de 1824.

3.3.E.- Las Bases de 1853.

En 1853, se elaboraron las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución”, promulgadas el 23 de abril del citado año y que contenían una tenue noción del contencioso administrativo en su artículo noveno.

El nuevo cuerpo legal suscrito por los más distinguidos juristas como Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro Tamariz, estos crean el mismo y junto con el Procurador General de la Nación el Consejo de Estado, cuya función primordial fue la de un cuerpo consultivo para los distintos ministerios del gobierno, posteriormente se convierte en un instrumento preparador de leyes y órgano dirimidor de los negocios contenciosos administrativos el cual se constituye como un símil del Consejo de Estado Francés, al que por Ley de 24 de mayo de 1872, se le otorga en Francia la facultad de dirimir los litigios administrativos

Las Bases dieron sustento constitucional al citado contencioso administrativo en la esfera del Poder Ejecutivo.

Conforme a las Bases, se estableció un Consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta respecto de los ministerios del gobierno. La competencia de este órgano fue ampliada posteriormente en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.

²⁴ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, Op. cit., pág. 132.

Teodosio Lares es el autor del primer intento de introducir el Consejo de Estado, inspirado en el sistema francés.

3.3.F.- Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853, cuyo autor fue Don Teodosio Lares, establece un Consejo de Estado como Tribunal Administrativo y un proceso Contencioso Administrativo de justicia retenida, y constituye dentro del presente estudio del Contencioso Administrativo en su evolución general el primer precedente de un tribunal administrativo, que en lo particular y para el estudio de la evolución de los tribunales administrativos, es un precedente importantísimo, nos referimos al Consejo de Estado creado por la Ley Lares que parte de una premisa fundamental para el sistema jurídico-administrativo francés.

Lares fue el que promovió la creación del Consejo de Estado al estilo francés, el 25 de mayo de 1853, creando una sección de lo contencioso administrativo compuesta de cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República.

La Ley Lares (llamada así por su autor), separó en forma rígida los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales y, a estas últimas les prohibió conocer las cuestiones contenciosas administrativas.

La competencia que tenía el Consejo de Estado de nuestra legislación, se enumera de la siguiente manera:

“Art. 2o.- Son cuestiones de administración las relativas:

- 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 ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil²⁵

El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado estaba contenido en su capítulo II del reglamento y, se componía de tres fases, la primera de ellas llamada voluntaria; las dos posteriores correspondientes a la jurisdicción contenciosa.

El mencionado reglamento determinaba que las partes en el proceso eran la Administración y el particular, ya sea como actores o como demandados.

En la primera fase, el particular debía presentar ante el ministro del ramo, una memoria en la que en forma sencilla y clara debía exponer los hechos y fundamentos de su derecho con la finalidad de determinar el objeto de la reclamación. Existía un mes de plazo para lograr un acuerdo entre la Administración y los particulares; en caso contrario, la demanda era remitida a la sección del contencioso, debiendo notificarse tanto al procurador como al demandante. Dicho aviso fijaba el carácter contencioso del asunto.

En segunda fase (que es la primera del procedimiento contencioso), se corría traslado al procurador para que en un plazo de veinte días contestara, y posteriormente el reclamante podía replicar en un término de tres días. En caso de presentación de pruebas, las sección respectiva del Consejo de Estado fijaba los hechos y determinaba el término para el desahogo de dichas pruebas. Cerrada la etapa probatoria, se dictaba un auto abriendo el periodo de alegatos, con un plazo de seis días a cada parte para que alegasen. Quince días después de concluido el plazo de alegatos, debía dictarse la resolución. De la misma debía darse copia tanto

a las partes como a todos los ministros de Estado; además era necesario que tanto los ministros como las partes estuvieran de acuerdo con la resolución, para que esta fuera ejecutable, en dado caso que así no fuera esta se podía impugnar mediante el recurso de apelación ante el Consejo de Ministros cuya decisión era definitiva y se ejecutaba sin recurso

Los recursos que se podían interponer en el procedimiento ante el Consejo de Estado eran:

→ El de Apelación, que era tramitado por la Sección del Contencioso y resuelto por el gobierno en Consejo de Ministros, cuya resolución era definitiva y se ejecutaba sin recurso.

→ El de Aclaración para depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas²⁶.

→ El de Nulidad contra actuaciones por defecto de procedimiento que se emitieran en resoluciones definitivas, cuyas causales para decretarse dicha nulidad eran: el no haber sido llamada la parte a juicio, el no haber sido oída, el no haber sido citada para pruebas o para sentencia, el haber dictado la resolución por un número de consejeros menor al requerido y,

→ El recurso de Fondo, en el que se ventilaba la legalidad de las resoluciones que debían seguir los mismas formalidades respecto de las partes en contienda²⁷.

El estudio de los conflictos de jurisdicción, o sea, aquellos donde se trata de determinar cual de las autoridades administrativas era la competente para conocer

²⁵ Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit., pág. 33.

²⁶ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, Op. cit., pág. 135.

²⁷ Cfr. Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit., pág. 35.

de un negocio era resuelto por la sección del Contencioso a disposición del reglamento del Consejo.

3.3.G.- Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda.

Con la expedición de esta Ley el 20 de septiembre de 1853, se suprimieron los juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito, y se instituyeron los juzgados especiales de Hacienda de primera instancia dotados con una amplia competencia. Los Tribunales Superiores de Hacienda, que además eran jueces de primera instancia para un limitado número de negocios, eran los Tribunales de Alzada para los asuntos resueltos por los citados juzgados de primera instancia. En caso de trascender en una tercera instancia la Suprema Corte de Justicia era el órgano competente.

Dicha competencia resultaba de tan gran amplitud que intervenían en todos los negocios judiciales, civiles o criminales en los cuales tenía interés el Fisco o el Erario Federal, Estatal o Municipal, de algunos delitos fiscales, tales como el contrabando y falsificación de papel sellado; e inclusive de otros ilícitos como falsificación de moneda, billetes de banco, faltas oficiales y de subalternos, de los negocios en que se demandaba a la Administración y sus agentes y dependencias.

Asimismo se organizaron los Tribunales Superiores de Hacienda como jueces de segunda instancia para los negocios de la primera, órganos jurisdiccionales que también conocían de primera instancia en asuntos como la Responsabilidad Contencioso Criminal de los jueces de Hacienda. Finalmente la tercera y última instancia en todos los negocios se estableció para la Suprema Corte de Justicia.

3.3.H.- La Constitución Mexicana de 1857.

En 1856, Ignacio de Comonfort en ejercicio de sus facultades presidenciales, expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de fecha 15 de mayo, documento que, al continuar con la tendencia legislativa de la época, concedió a los Tribunales del Poder Judicial el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A la Suprema Corte de Justicia se le encomendó terminar las disputas que se suscitaban sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus agentes.

El 5 de febrero fue jurada y sancionada la "Constitución Política de la República Mexicana". Este ordenamiento consagró en su artículo 50 el principio de separación de poderes. En su artículo 97 señaló las atribuciones de los Tribunales de la Federación. En esta Constitución de nuevo se le atribuyó a los Tribunales del Poder Judicial el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa.

A partir de 1857 (apunta el maestro Vázquez Alfaro), existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficacia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción contenciosa.

Y apunta las siguientes dos razones:

- Existía la fiel creencia del principio de separación de funciones, el cual se estableció en la Constitución de 1857.
- Se consideró que el juicio de Amparo suplía con ventaja al sistema contencioso administrativo de Tribunales Administrativos situados en el Poder Ejecutivo.

Una vez descartado el modelo del Tribunal Francés, la segunda controversia se centró respecto del procedimiento mediante el cual los Tribunales Federales habrían de conocer de las controversias administrativas.

Algunos creían que conforme a la redacción del artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, el órgano jurisdiccional solamente podría ser un Tribunal del Poder Judicial Federal y el medio o vía, el juicio de Amparo.

Otros, creían que las controversias administrativas debían ser substanciadas por otro medio distinto del juicio de Amparo.

Esta teorías recibieron el nombre de sus más sobresalientes expositores, como las siguientes

√TESIS DE VALLARTA:

Vallarta sostenía que era imposible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos que violaran las leyes federales, sin necesidad de una legislación reglamentaria, aunque él mismo recomendó la necesidad de crearla.

√TESIS DE PALLARES:

Jacinto Pallares dijo que era imposible que el poder administrativo pudiera crear un contencioso administrativo de tipo continental europeo, ya que el Poder Ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales, y si lo hiciera violaría la Carta Magna.

√LA TESIS DE MARISCAL:

Ignacio Mariscal, sostuvo que era insuficiente el texto constitucional para que pudiera llevarse a conocimiento de los Tribunales Federales una contienda de carácter administrativo, pues para ello era necesario que una ley les otorgara la competencia específica y regulara, además, el procedimiento para el trámite de dichos asuntos.

Al lado de esta tesis surge Carrillo Flores quien la apoya.

La Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior a 1857 siguieron la tesis de Vallarta, es decir, la del sistema judicialista, utilizando como presupuesto el artículo 97, fracción I, en cuanto a la competencia de los Tribunales Federales para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

En definitiva, podemos afirmar que la materia Contenciosa-Administrativa dentro de esta Constitución , correspondió únicamente a los Tribunales ubicados dentro del Poder Judicial, tales como la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, previendo que la tramitación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales deberá respetar en todo tiempo las garantías individuales y la Soberanía de la Federación y de los Estados.

3.3.1.- Ley sobre el Contencioso Administrativo²⁸.

En 1864, se presentó un segundo intento por introducir el Contencioso Administrativo según el modelo francés, creándose un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, tenía la de crear un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En 1865, se expidieron la "Ley sobre lo Contencioso Administrativo" y su reglamento, que establecieron un Tribunal de jurisdicción retenida.

El artículo primero de la mencionada Ley prohibió al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. El artículo segundo determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la base de un Contencioso Subjetivo.

²⁸ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, Op. cit., pág. 138 y 139.

A partir de la caída del segundo imperio, fue el juicio de Amparo el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma consagrada por la Constitución de 1857.

El fundamento constitucional de los Tribunales del Poder Judicial para conocer de las controversias en materia administrativas, al aplicar las Leyes de Amparo de 1861 y de 1869, descansa en el artículo 97, fracción I.

3.4.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Esta Constitución también contribuyó para el establecimiento del actual Tribunal Fiscal de la Federación influyendo de la siguiente manera:

En su artículo 104, continuó el sistema judicialista, pues la fracción I, al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, omitió mencionar la materia administrativa.

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la "Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal", la cual reglamentó dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: el juicio de Amparo y el recurso de Súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se configuró una tercera instancia dentro del proceso administrativo.

La exposición de motivos de dicha Ley reconoció la necesidad de un procedimiento distinto del juicio de Amparo para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales. El recurso de Súplica fue creado para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los Tribunales Federales, o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

De esta manera, apunta el maestro Vázquez Alfaro, el recurso de Súplica y el juicio de Amparo fueron dos vías paralelas y diferenciadas. El primero de ellos considerado como “un proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales”, que se incluyó en el artículo 130 de la Ley de Amparo.

El trámite del proceso administrativo tenía su primera instancia ante los jueces de Distrito, cuyo fallo era susceptible de ser impugnado mediante Apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de Amparo como el recurso de Súplica, entre los cuales podía optar el particular afectado, pero la autoridad administrativa sólo disponía de la Súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.

El contencioso administrativo, incluido el contencioso tributario, durante el periodo de 1919 a 1934 permaneció en la esfera de la competencia del Poder Judicial, pero a su lado subsistieron otros organismos de autotutela administrativa que son a los que nosotros les llamamos los *antecedentes inmediatos* de la formación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Hasta aquí es oportuno señalar que debido a la evolución del Contencioso Administrativo Nacional, se puede concluir que ha sido organizado de acuerdo al Sistema de Justicia Administrativa Judicialista o Angloamericana, ya que han sido los Tribunales del Poder Judicial los encargados de resolver las controversias administrativas.

CAPÍTULO IV LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Las leyes que a continuación mencionaré son consideradas por el maestro Vázquez Alfaro como antecedente de la Ley de Justicia Fiscal

4.1.- LEYES ANTERIORES A LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.

4.1.A- Ley para la calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes²⁹

Esta Ley crea el llamado Jurado de Penas Fiscales que nacía para imponer las multas a que se hicieren acreedores los infractores de las leyes fiscales de acuerdo a la naturaleza de la infracción y la capacidad económica del infractor.

El Jurado de Penas Fiscales estaba integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y por representantes de los causantes y se encontraba dividido en tres secciones: la de Comercio en la Industria, la Sección de Alcoholes y Bebidas Alcohólicas y la Sección de Capitales

Se estableció un Recurso de Revisión contra los actos del Jurado, mismo que conocía la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Dicho recurso tuvo el carácter de optativo para el interesado, de acudir con el mismo, ante la Secretaría de Hacienda o de acudir ante el juzgado de Distrito.

²⁹ Cfr. Cervantes Montenegro Joaquín, Op. Cit., págs. 44-46

Posteriormente por Decreto de 12 de mayo de 1926, se cambió la denominación de Jurado de Penas Fiscales por la de Jurado de Infracciones Fiscales. Dicho decreto introdujo reformas como la de facultar al interesado para interponer el Recurso de Revisión en forma verbal cuando las sanciones no excedieran de cincuenta pesos.

Después de un tiempo, al lado de estos órganos administrativos se crea por la "Ley de Ingresos Vigentes sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas", de 21 de febrero de 1924 y su reglamento, la "Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta" que fundamentalmente constituía un organismo que había de conocer de las reclamaciones que se formaran contra las resoluciones de las "Juntas Calificadoras" cuya labor era calificar las manifestaciones de los causantes. Se estableció el Recurso de Reclamación y que podría promoverse ante las Oficinas receptoras.

4 1 B.- Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal (Promulgada el 11 de febrero de 1929 y publicada el 7 de mayo de 1929).

Este ordenamiento creó un órgano supremo administrativo, el Jurado de Revisión que conocería del Recurso de Revisión establecido en la ley, que no tenía otro objeto que el de conocer y resolver, en la vía administrativa, las inconformidades presentadas por los causantes y autoridades en los casos siguientes:

"Artículo 13 -

I.- Por los causantes inconformes con las resoluciones de las Juntas Calificadoras y de las demás autoridades fiscales, por la que les fije una obligación fiscal a su cargo. La inconformidad podrá referirse a la extensión de la obligación, particularmente al monto de un gravamen impuesto a la inexistencia misma de la obligación.

II.- Por las autoridades fiscales encargadas de la administración general de un impuesto determinado, cuando la repartición, o derrama de éste deba hacerse por Juntas Calificadoras, si aquéllas están inconformes con las resoluciones de éstas.

III - Por los infractores o presuntos infractores de las leyes y demás disposiciones legales, inconformes con las resoluciones de las autoridades fiscales por las que se les declare infractores y se les imponga una sanción. La inconformidad podrá referirse a la existencia misma de la infracción o a la clase y extensión de la sanción aplicable³⁰

Según Joaquín Montenegro tanto el Jurado de Infracciones Fiscales, como la Junta de Impuestos Sobre la Renta y el Jurado de Revisión, se les imputaba el carácter de organismos administrativos, de conformidad con los preceptos legales que los regulaban, no obstante hubo quienes pensaron en que dichos organismos cumplieran con funciones jurisdiccionales y que las decisiones que estas emitían, constituirían verdaderas sentencias y no actos administrativos, hasta se les llegó a imponer el sobrenombre de "Tribunalitos" que solían llamarlos así quienes vacilaban ante la duda de asignarles abiertamente la investidura de Tribunales, o bien, de órganos de la Administración Pública.

4 1 C - El Proyecto del Código Fiscal de la Federación³¹.

En 1929, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formuló un proyecto de creación de un Código Fiscal Federal que no alcanzó su aprobación legislativa.

Este proyecto estableció que el Servicio de Justicia Fiscal tendría a su cargo la tramitación y resolución de las inconformidades que presentaren las personas que se considerasen afectadas por resoluciones emitidas por las autoridades fiscales

³⁰Idem, pág. 46.

³¹Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, Op Cit., pág. 144.

Dicho Servicio de Justicia Fiscal tendría como órgano competente a un Jurado Fiscal

Para dar inicio al procedimiento debía interponerse el Recurso de Revisión, el cual era optativo respecto del juicio ordinario ante los Tribunales Federales

4 1 D - Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación³².

Ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1932, en el cual se establecía aún competencia en materia administrativa a los Tribunales Judiciales; como es el caso del procedimiento administrativo de ejecución.

Dicho juicio se seguía vía sumaria conforme a esta Ley y a algunos preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles

Si bien las anteriores legislaciones encomiendan el conocimiento de los asuntos contenciosos fiscales a órganos administrativos, no significa que ya se adopte el sistema francés pues aún se guardaba dependencia y jerarquía respecto de la Administración. Por ello, no se les atribuyó el carácter de jurisdiccionales.

4.2.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS A LA LEY DE JUSTICIA FISCAL (RESUMEN)³³.

La Ley de Justicia Fiscal representó el primer paso para la creación en México de Tribunales Administrativos dotados de la autoridad para desempeñar con

³²Idem.

³³Cfr Carrillo Flores Antonio, "Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional", México, UNAM, 1987, . págs 189-200

eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares

De acuerdo con la obra de Carrillo Flores para la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal se atendió a lo siguiente.

- A los antecedentes particulares de México consignados en especial en la Ley Orgánica de la Tesorería, en la Ley para Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y a la Legislación y Jurisprudencia del Juicio de Amparo en materia administrativa

- Se examinó la constitucionalidad de los principios fundamentales en que se sustenta la justicia administrativa.

- Se discutió sobre la constitucionalidad de la Ley que creó el Tribunal Fiscal de la Federación y, se resolvió afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoció en la doctrina mexicana, no podían crearse Tribunales *Administrativos independientes* en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, dado que existía la sujeción ya apuntada, a los Tribunales Federales en vía de Amparo; nada se oponía, en cambio, a la creación de Tribunales Administrativos que, aunque independientes de la Administración Activa, no lo fueran del Poder Judicial

- Se discutió sobre la situación que guarda el Tribunal Fiscal de la Federación ante los Poderes de la Unión.

- Se dijo que desde su origen el Tribunal estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que según algunos autores implicaba el ataque al principio constitucional de separación de los poderes), sin embargo aquí se dice que precisamente se crea este Tribunal para salvaguardar ese principio, modelo que se creó en Francia (como se puede observar aquí se está aceptando que se usó como

modelo de creación para el Tribunal Fiscal Federal el de Francia, es decir, el Consejo de Estado)

Lo anterior se reforzó, porque, si bien es cierto, que se creó dentro del marco del Poder Ejecutivo, ello no quiso decir, que se violara el principio de separación de poderes, porque dicho Tribunal no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integraran ese Poder, sino que fallaría, en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades (que es lo que sucedió posteriormente en Francia al darle su independencia al Consejo de Estado, ya que de primero actuaba mediante función retenida), en otras palabras el Tribunal que se estaba creando mediante esta Ley era un Tribunal administrativo de justicia delegada, no retenida, porque –como se menciona en la exposición de motivos que se comenta- ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, iban a tener intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal, consagrándose así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se creaba; pues el Ejecutivo pensaba que cuando esta autonomía no se otorgara verdaderamente no se podía hablar de ella.

✓ Respecto de los fallos que emitía el Tribunal Fiscal de la Federación:

Este órgano pronunciaba tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; en este sentido se pensaba que este tipo de sentencias es igual a las del juicio de Amparo, sin embargo, se le quiso dar una nota característica a las sentencias fiscales como lo es que cuando el Tribunal dictara este tipo de sentencia debía indicar en qué sentido la autoridad demandada dictaría su nueva resolución.

✓ Respecto de sus magistrados:

Para el nombramiento de sus magistrados que integraban el Tribunal Fiscal se adoptó el mismo procedimiento que se usaba para elegir a los integrantes del Poder Judicial de la Federación, el cual consistía en la ratificación del senado, tanto para el nombramiento como para su remoción. A los magistrados del Tribunal que se creaba se les consideraba Altos Funcionarios de Hacienda

✓Respecto de su organización:

Se organizaba en Pleno y Salas, cuando estas últimas caían en contradicción de jurisprudencia, se actuaba en Pleno a instancia de un magistrado o de la Secretaría de Hacienda.

✓Respecto de su función.

El contencioso que se regulaba era el contencioso de anulación. El acto impugnado y el órgano del cual emane eran los sometidos a la jurisdicción del Tribunal y no el Estado como persona jurídica

El Tribunal tenía la función de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos

✓Respecto de su procedencia:

Las causales que la Ley fijaba para el juicio de nulidad, eran en general aquellas que suponían violación de la ley, ya sea en cuanto a la competencia o en cuanto a la forma o norma aplicada o que debía aplicarse en el fondo.

Para las sanciones se autorizaba la anulación por Desvío de Poder, esto es, que no se hubieran acatado las reglas, aunque no estuvieran expresamente en la ley, es decir, las facultades discrecionales

En realidad esta Ley daba dos instancias ante el Tribunal Fiscal de la Federación, una en los casos de inconformidad de los particulares contra las resoluciones de las autoridades administrativas y, la otra es la instancia de la Administración cuando pedía la nulidad de los actos que ella consideraba ilegalmente emitidos y hubieran originado perjuicio a los intereses del Estado.

Lo último indicaba la necesidad de que la Administración Pública iniciaba un juicio cuando estimaba que una decisión dictada por ella a favor de un particular, *y creaba en esto un interés directo y concreto, debía nulificarse por ilegal. Su causal se daba cuando los actos de la autoridad no se emitían acatando las reglas que debieran normarlos, para impugnarlos a la autoridad se le daban cinco años, considerándolo el término de prescripción para el cobro de cualquier impuesto.*

✓ Respecto del juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación:

El procedimiento que se seguía se le denominó juicio y no recurso, debido a que el recurso suponía continuidad dentro de un mismo procedimiento, en cambio, el hablar de juicio implicaba pasar de una instancia a otra, esto es, de la administrativa a la jurisdiccional, o bien, de la fase oficiosa a la fase contenciosa, como sucede en el caso del juicio que se menciona

Los juicios eran de nulidad; normalmente juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros llevaban implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución). El Tribunal no estaba dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, eso se combatía mediante el juicio de Amparo.

✓ Competencia por negativa ficta.

La nulidad se pronunciaba siempre respecto de alguna resolución. Esta era expresa o tácita, en los casos de silencio administrativo, es decir, el silencio de las autoridades para contestar las peticiones de los particulares.

Debido a este silencio administrativo, se pensaba que esta Ley coartaba el derecho del particular de acudir al Amparo, sin embargo, se aclaró en ella, que al contrario lo que se hacía era concederle al particular una protección más eficaz respecto de esa garantía, pues con esto, podía atacar el fondo del asunto, y no alegar como agravio la violación del 8o. y 16o constitucional como sucede en el Amparo.

✓ Respecto de la admisión de la demanda:

No se pedía garantía del interés fiscal como condición para el ejercicio de la función jurisdiccional sino solo cuando se trataba de un procedimiento coactivo.

✓ Respecto de las partes en el juicio de nulidad.

Entre las partes que integraban el juicio de nulidad se colocó al coadyuvante de la administración, lo que se conoce en el juicio de Amparo como el tercero perjudicado.

✓Respecto del procedimiento.

En cuanto al procedimiento esta Ley acogió el oral con cinco características

- 1 - El predominio de la palabra.
- 2 - El contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción

3 - La identidad física de las personas de los jueces durante el proceso.

4 - La inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias

5 - La concentración del procedimiento

✓Respecto de la prueba.

Esta Ley reconoció un amplio poder al Tribunal para buscar la verdad, inclusive el juez podía variar la valoración de la prueba cuando se formaba una convicción sobre los hechos, diversa de aquella a que lo llevaría el acatamiento estricto de la reglas formales que estableció la ley

Se admitió y se consagró el principio de que los hechos notorios no necesitan ser probados. Se atribuyó la carga de la prueba al actor, en el sentido de que cuando esa prueba no se allegara, se presumirían válidos los actos y decisiones de las autoridades fiscales

Se aceptó la presunción de legalidad de los actos administrativos. Esa presunción se apoyó, por una parte, en el hecho de que antes de que emitiera su acuerdo la autoridad fiscal debía haber instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra, en la consideración fundamental de que la administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de sus interés propio diverso del interés público, no era normal que dictara resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos

✓Respecto de sus fallos que emitía por jurisprudencia:

Cuando las Salas del Tribunal caían en contradicción por jurisprudencia, el Tribunal funcionaba en Pleno para resolver esa situación. Respecto a ello, se mencionó en la misma Ley que sólo el Pleno podía variar el precedente y si alguna

Sala dictaba sus fallos en contradicción a la jurisprudencia, procedía el Recurso de Queja el cual permitía un nuevo examen del asunto para así determinar si hubo o no violación a la jurisprudencia; en dado caso que si lo haya habido, el Pleno estaba capacitado para modificar el fallo, salvo cuando éste debía subsistir por motivos legales o el Pleno cambiara su jurisprudencia.

Al termino de la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1937, el Ejecutivo expuso que cuando promulgó dicha Ley, lo hizo con el intento de que tomara nacimiento y se desarrollara un órgano que prestigiara en México la justicia administrativa. Es por ello que no fue su propósito ni reglamentarla, puesto que en ella misma se previó que era el Pleno quien dictaría las normas accesorias o secundarias que demandaran el despacho de los asuntos y la organización administrativa del Tribunal; ni modificarla posteriormente pues dijo que para subsanar las deficiencias de la Ley estaría la jurisprudencia que fijara el Pleno del Tribunal

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938.

4.3.- LEGISLACIÓN POSTERIOR A LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.

4.3.A.- Código Fiscal de la Federación de 1938³⁴.

Este Código fue promulgado el 30 de diciembre de 1938 y entró en vigor el 1o de enero de 1939. Ordenamiento que contenía en aquel entonces, tanto normas sustantivas como adjetivas, como el actual Código si se puede observar. Este Código viene a recoger los principios generales que se manejan en la Ley de

³⁴Cfr Vázquez Alfaro José Luis, Op Cit., págs. 150-152

Justicia Fiscal por lo cual viene a abrogarla, pues este Código no altera ni la estructura orgánica ni la competencia de dicho Tribunal.

Se mantuvo íntegra la organización del Tribunal Fiscal de la Federación como en la Ley de Justicia Fiscal, en que entonces el Tribunal contaba con quince magistrados divididos en cinco salas, cada una de las cuales se componía de tres magistrados, y también podía funcionar en Pleno. Dicha organización permaneció hasta la reforma de 28 de diciembre de 1946. Esta reforma amplió el número de magistrados a 21 y el de Salas a 7.

4.3 B.- Código Fiscal de la Federación de 1966.

Este Código entró en vigor el 1º de abril de 1967, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr que los países latinoamericanos desarrollaran más su legislación tributaria para que así sus habitantes contribuyan con el gasto público del país y lograrán un mayor desarrollo económico esos países³⁵.

Es así como surge este Código Fiscal, sin embargo no constituyó en gran medida un avance para el Derecho mexicano tributario, tanto como lo fue el Código de 1938, pues este Código sólo hace algunas correcciones al anterior, lo único que aumenta es que se eliminan algunas lagunas de ley contenidas en el anterior código y aparta de su contenido todo en cuanto a la organización del Tribunal, y es así como también se crea la Ley orgánica del mismo Tribunal.

4.3 C - Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. (1966)³⁶

Esta Ley también entró en vigor el 1º de abril de 1966, como se puede

³⁵Cfr. Margain Manautou Emilio, "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 4ª edición, México, Porrúa, 1991, pág. 63

³⁶Cfr. Vazquez Alfaro José Luis, Op. Cit., Págs. 148 y 149.

observar entró en vigor a la par que el Código que se mencionó anteriormente

Esta Ley determinó en su artículo primero, el carácter de órgano dotado de plena autonomía del tribunal, superando así la concepción con la que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, ya que allí se decía que era un órgano de jurisdicción delegada. Además esta Ley recoge todo acerca de la organización del Tribunal que contenía el código de 1938, sólo quedándole a éste como contenido, todo acerca de las normas sustantivas y procedimentales más no orgánicas

4 3 D - Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal³⁷

Con la promulgación de esta Ley (26 de enero de 1971) se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Este tribunal significó un avance importante para la jurisdicción administrativa en México, pues además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, posee el citado tribunal, la facultad imperativa para imponer el cumplimiento de sus decisiones y el orden dentro del procedimiento. La sentencia protectora del administrado, dictada en el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es exigible mediante un procedimiento similar al contenido por la Ley de Amparo.

4 3 E - Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1978³⁸.

Esta Ley derogó a la anterior de 24 de diciembre de 1966, así como varias reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación de ese año. Dichos textos entraron en vigor el dos de agosto del mismo año

³⁷Idem, pag 150

La nueva Ley hizo importantes modificaciones a la organización del Tribunal, pues desde su entrada en vigor el mismo se integró por una Sala Superior y por Salas Regionales, y aún cuando siguió representado por un presidente que se elige cada año, ahora es designado de entre y por los magistrados de la Sala Superior

La citada Ley Orgánica tuvo como principal propósito la desconcentración territorial del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la creación de Salas Regionales, y en forma paralela al programa de desconcentración administrativa emprendido por el gobierno federal, y específicamente del programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda

Desde entonces, el Tribunal Fiscal funciona en primera instancia, por medio de las salas regionales, para cuya instalación se dividió al país en once regiones. Las Salas Regionales, una por cada región, excepto la Metropolitana con seis salas, absorbieron la competencia de las salas en la antigua Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y conocen, desde el dos de febrero de 1978, por razón de territorio, de los juicios contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción

La Sala Superior concentró las funciones del pleno y quedó encargada tanto de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia, como de las funciones administrativas del propio Tribunal.

De esta forma, se separó la función instructora y jurisdiccional a cargo de las salas regionales, de la atribución revisora y unificadora de la jurisprudencia a cargo de la Sala Superior del Tribunal.

³⁶Idem.

La Sala Superior se integró con nueve magistrados, y las salas regionales se integraron con tres magistrados cada una. Además existían tres magistrados supernumerarios. Los magistrados del Tribunal son nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, debiendo señalarse la sala de destino y si son numerarios o supernumerarios. También forman parte del Tribunal un secretario general de acuerdos, un oficial mayor, secretarios actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos, y los empleados administrativos determinados por la Sala Superior.

4.3.F - El Código Fiscal de la Federación de 1981³⁹.

Este código entró en vigor el 1º de enero de 1983, a excepción del Título VI denominado Del Procedimiento Contencioso, el cual entró en vigor hasta el 1º de abril del mismo año. Este ordenamiento vino a modificar el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El texto reformado del artículo 235 del citado ordenamiento suprimió el carácter oral que existía en la letra del texto anterior, la que suprimió la audiencia de prueba y alegatos, y en su lugar dispuso un acuerdo de cierre de instrucción.

Se aceleró el trámite de las cuestiones probatorias, lo que contrasta con la ampliación de los plazos para presentación, ampliación y contestación de la demanda.

También se otorgaron al Tribunal Fiscal de la Federación, atribuciones propias de un auténtico Tribunal para hacer cumplir las providencias precautorias por él dictadas, mediante la imposición de multas. Así mismo se abrió la posibilidad de que dicte sentencias que impongan obligaciones de hacer a la autoridad por cuanto a la realización de actos o a la reposición del procedimiento.

³⁹ Idem pág 152

4.4.- LA CONSTITUCIONALIDAD DEL NUEVO TRIBUNAL.

La cuestión es ¿ a partir de cuando se reconoció constitucionalmente la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación ? (o Tribunales administrativos)

En este momento se me viene a la cabeza el hecho de que el 1º de enero de 1937 entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal misma que da nacimiento al Tribunal Fiscal de la Federación lo cual hace pensar que antes de ese año ya estaba reconocida constitucionalmente la existencia del mencionado Tribunal o por lo menos hasta ese año, lo que es totalmente erróneo pues hasta esa fecha no existía texto constitucional que respaldara la creación del ya mencionado Tribunal

La Constitución vigente al momento de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación era la de 1917, la cual reconoce de inicio la materia contenciosa en su artículo 104, pero no menciona a los Tribunales Administrativos, sino que dicha materia era competencia de los Tribunales de la Federación, como a continuación se indica el texto original de dicho artículo y sus reformas hasta el reconocimiento de los tribunales administrativos

"El artículo 104 constitucional expresó originalmente:

Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer
"I - De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determinase la ley.⁴⁰

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1934 al primer párrafo de la fracción I, del artículo 104 constitucional, suprimió la última parte de dicho párrafo que dice:

" .De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determinase la ley "⁴¹

La fracción I, del artículo 104 constitucional fue adicionada con un párrafo segundo (Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946) en los siguientes términos

I
"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 ley federal, siempre que dicho tribunales esten dotados de plena autonomía para dictar sus fallos "
Por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública, siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo"⁴²

De lo anterior, se infiere que es a partir de 1946 cuando se reconoce constitucionalmente la existencia de los Tribunales Administrativos y, por ende, la del Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, su existencia se reconoció diez años después de su creación

En ese lapso de diez años el Tribunal Fiscal de la Federación se le

⁴⁰Serra Rojas Andres. Op Cit , pag 630

⁴¹Idem

⁴²Idem

cuestionó sobre la legitimidad constitucional de su existencia y fue la reforma que se acaba de mencionar la que da institucionalidad y fortalecimiento a su desarrollo

El 28 de octubre de 1968 entró en vigor la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967 del artículo 104 fracción I constitucional, que a continuación se transcribe:

"Corresponde a los tribunales de la Federación conocer

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

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

"Proceder el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos Tribunales Administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativo.

"La revisión se sujetar a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 102 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en Amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedar sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo. ."⁴³

⁴³Idem, pág 631

De todo lo anterior se desprenden las siguientes observaciones:

1 - La Constitución de 1917, sólo reconoció la materia contenciosa administrativa como competencia del Poder Judicial y no estableció la creación de Tribunales Administrativos

2 - En 1937, cuando entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal se creó el Tribunal Fiscal de la Federación pero no existía ningún fundamento constitucional.

3 - Es hasta 1946, cuando la Constitución mencionó la creación de Tribunales Administrativos por Ley Federal, dándoles la característica de autónomos al dictar sus fallos

4 - En 1967, la Constitución ya no les llama Tribunales Administrativos sino de lo Contencioso-Administrativo. Además señaló que las Leyes Federales establecerían las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos en contra de sus resoluciones

5.- Asimismo, en ese mismo año, no sólo se reafirmó la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo sino que se creó el recurso de revisión en contra de sus sentencias ante el Supremo Tribunal de Justicia sujetándose a las normas del Amparo Indirecto

Actualmente el artículo 104, fracción I constitucional dice lo siguiente.

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer
I - De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de

primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

I-B - De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en Amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no proceder juicio o recurso alguno, . . ."⁴⁴

Como se puede observar, el texto vigente de la fracción I del mencionado artículo comparándolo con el texto de 1967 es en esencia el mismo sólo tuvo las siguientes variaciones

1 - En 1967, el artículo 104 fracción I se formaba por cuatro párrafos.

2 - Hoy el artículo 104 fracción I se forma por dos párrafos

3 - Actualmente ya no se mencionan a los Territorios, debido a que en aquel entonces nuestra República Mexicana aún así se les llamaba a algunos Estados que la conforman hoy

4 - El segundo párrafo del mencionado artículo se suprime para pasar a formar parte ahora del artículo 73 fracción XXIX-H constitucional que a la letra dice:

"SECCIÓN III

De las facultades del Congreso

Artículo 73 - El Congreso tiene facultad.

XXIX-H - Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar

⁴⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, . . .⁴⁵

5 - El tercer y cuarto párrafo de la fracción I del mencionado artículo se fusionan, convirtiéndose en el segundo párrafo, en donde ya se especifica qué Tribunal concretamente va a conocer del recurso de revisión, así mismo menciona que en contra del fallo que dicte dicho Tribunal no proceder recurso alguno

6 - En marzo de 1987, se reformó el artículo 116 fracción IV autorizando a los Estados para expedir leyes que creen Tribunales de lo Contencioso Administrativo

7 - En julio de 1987, se traslada la facultad de crear los Tribunales de lo Contencioso Administrativo al Congreso de la Unión, incluyéndola en el artículo 73 fracción XXIX-H, como ya ha quedado transcrita anteriormente

⁴⁵ Idem

CAPÍTULO V.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

5.1.- SU NATURALEZA JURÍDICA.

Las características del Tribunal Fiscal eran las siguientes de acuerdo a la Ley de Justicia Fiscal

1 - Formalmente era una institución administrativa y materialmente realizaba una función jurisdiccional, es decir, era el medio de control jurisdiccional de la Administración Pública.

2 - Este Tribunal constituía una réplica del tipo francés en el que se imita al Consejo de Estado como un tribunal de justicia retenida y que posteriormente pasa a ser de justicia delegada. Tal como se desprende de la siguiente transcripción

" será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea..."⁴⁶

3 - Era un órgano jurisdiccional que se ubica dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. Tal como se deriva del artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley de Justicia Fiscal:

"El Tribunal Fiscal dictará su fallo en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa..."⁴⁷

⁴⁶ Sierra Rojas Andrés, Op Cit Pág 67

⁴⁷ Cervantes Montenegro Joaquín, Op Cit Pág 73

4 - El Tribunal se encargaba de resolver controversias administrativas, específicamente de índole fiscal. Al respecto el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal dice lo siguiente

“El Tribunal Fiscal de la Federación podía conocer de:

1.- Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de Organismo fiscales autónomos, que determinaran un crédito fiscal; lo fijen en cantidad líquida o bien den las bases para su liquidación

2.- De aquellas resoluciones que impongan sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal

3 - Asimismo, contra cualquier resolución en materia fiscal que cause agravio no reparable a través de algún recurso administrativo.

4 - Las controversias surgidas con motivo de ejercicio de facultad económico-coactiva por parte del Estado

5.- De aquellas resoluciones que finquen una negativa a devolver por el Estado lo ilegalmente percibido.

6 - Finalmente, a los juicios que inicien las autoridades en que se tenga por objeto declarar nula una resolución que le sea favorable a un particular⁴⁸

5 - El Tribunal que se creó en 1937 era un Tribunal de Anulación, según la exposición de motivos de la multicitada Ley

“El Tribunal pronunciará tan solo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas. En la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal”⁴⁹

“El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como

⁴⁸Idem pag 74

⁴⁹Carrillo Flores Antonio, Op cit pag 193.

persona jurídica El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos Fuera de 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 parte⁵⁰

6 - El Tribunal no podía ejecutar sus fallos

"...el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos"⁵¹

Las anteriores características que se mencionaron respecto del Tribunal Fiscal de la Federación han ido teniendo modificaciones al paso del tiempo, algunas se conservan como es el caso de las mencionadas en los números 1, 2 y 3, pero respecto de la mencionada en cuarto lugar ha sido modificada, pues, el Tribunal ya no conoce únicamente respecto de esos asuntos que allí se mencionan Respecto de la quinta característica se sigue conservando la idea de que es un Tribunal de Anulación lo cual en la práctica ya no funciona pues en ocasiones las resoluciones que se emiten se acercan a lo que se conoce como el Contencioso de Plena Jurisdicción y que es lo que se pretende a través del presente trabajo que se le reconozca tal carácter

Ahora bien, respecto de la ejecución de sus fallos aún no puede ejecutar sus fallos sólo se ha introducido el Recurso de Queja para cuando la autoridad no cumpla con el mandamiento dictado por el Tribunal, y nosotros pensamos que si se le llegase a reconocer al Tribunal la calidad de ser un Contencioso de Plena Jurisdicción la parte del juicio ganadora ya no se tendría que preocupar por la ejecución de los fallos pues el Tribunal tendría la capacidad de ejecutarlos y hasta sancionar a la autoridad en caso de que así no ocurriera y en consecuencia desaparecería la nulidad para efectos pues ya no habría la posibilidad de dictarla ya que el Tribunal Fiscal sustituiría a la autoridad

⁵⁰Idem, pag 194

Actualmente el Tribunal Fiscal es un tribunal de derecho, esto es, que ahora ya cuenta con su fundamento constitucional y además cuenta con su Ley Orgánica que desde 1978 viene siendo modificada. Tal como se desprende del artículo 73 fracción XXIX-H constitucional ya mencionado y del artículo 1º de su Ley Orgánica que a la letra dice

"Artículo 1º - El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece"⁵²

Ahora bien, es necesario resaltar una característica muy esencial del Tribunal Fiscal es lo respecto a su Autonomía, pues desde su creación se dijo que no pertenecería a ningún Poder pero que estaría dentro del marco del Ejecutivo, esto es, que no dependería de ningún poder en cuanto a su función de administrar justicia pero en cuanto al presupuesto, el establecimiento de su organización y sus atribuciones tendría una ley que lo organizaría en la cual el Ejecutivo intervendría y hasta la fecha sigue interviniendo, tal como se deriva del artículo primero de su Ley Orgánica. Es precisamente aquí en donde se encuentra la intervención del Ejecutivo, pues la autonomía a que se refiere la Ley es solamente respecto del dictado de sus fallos.

Por último quiero mencionar algunas características que considero yo que nacen que el Tribunal Fiscal de la Federación sea descendiente de la doctrina francesa.

En primer término, se trata de un órgano jurisdiccional que se ubica y encuadra formalmente en la propia Administración, así lo dispuso la ley que lo creo y cuya exposición de motivos afirma:

⁵¹Idem pág 196

⁵²Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federacion

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo”⁵³

Lo cual respeta el principio fundamental surgido después de la Revolución francesa de la separación de poderes, al establecer la separación de las autoridades administrativas de la judiciales, esto es, se prohíbe a los tribunales del orden judicial conocer de los actos de la administración.

En segundo lugar el tribunal no está sujeto ni por orden de grado, ni jerarquía a la Administración activa, así lo dispuso la multicitada exposición de motivos que señaló

“ pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea;”⁵⁴

Lo anterior indica sin lugar a dudas el principio Francés de la independencia de la jurisdicción administrativa de la propia Administración Activa, esto es, en donde ni la máxima autoridad administrativa (el Ejecutivo), puede intervenir en el control jurisdiccional de la misma administración

En tercer lugar, el Tribunal Fiscal respeta el principio que en Francia se conoce con el nombre de Jurisdicción Revisora y que implica la necesidad de que la Administración haya conocido antes lo que el particular pretende de la misma y, en consecuencia dicte el oportuno acto administrativo, ya sea confirmando, negando o anulando el mismo, y en caso de que el gobernado estime que dicho acto, confirmado por la Administración vulnera o restrinja sus legítimos intereses podrá

⁵³Idem

⁵⁴Idem

aducir a la fase contenciosa, subrayando que la Administración acude a dicha fase, no como órgano inferior que ve impugnada su decisión sino como verdadera parte demandada, defendiendo en el curso del juicio el acto administrativo impugnado

5.2 - SU ORGANIZACIÓN.

El 1º de enero de 1937, al entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, nace en la República Mexicana el Tribunal Fiscal de la Federación el cual empezó funcionando con cinco salas y dieciséis magistrados, con sede en el Distrito Federal, estructura y funcionamiento que continuó en el Código Fiscal de 1938, el que incluía la parte orgánica del Tribunal en sus artículos 146 al 167.

En 1946, cuando es reconocido constitucionalmente se aumentaron dos salas, de tal manera, que contaba con siete salas de tres magistrados cada una, mas un presidente del pleno y del mismo Tribunal

El 24 de diciembre de 1966, fue expedida la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1º de abril de 1967, estableciendo que dicho órgano estaría integrado por 22 magistrados actuando en Pleno o en 7 Salas, integradas por tres magistrados cada una, radicadas en el Distrito Federal

En 1978, el Tribunal adopta una nueva estructura por medio de su nueva Ley Orgánica publicada el 2 de febrero de ese mismo año, ya que esta Ley establece la regionalización del Tribunal que según la exposición de motivos de la mencionada ley, se hace con el objeto de acercar la autoridad a los lugares donde exijan la atención de los asuntos, y asimismo promover el desenvolvimiento de la regiones del país, esa nueva estructura estaba basada en una Sala Superior y once Salas Regionales

La Sala Superior se integraba por nueve magistrados, uno de los cuales era el presidente tanto de la Sala como del propio Tribunal

Las Salas Regionales se componían de tres magistrados cada una, uno de los cuales era el presidente (actualmente así también lo es).

Todos los magistrados era designados por Ejecutivo Federal con aprobación del Senado y en sus recesos por la Comisión Permanente Duraban en su cargo seis años (así lo es actualmente)

La denominación y jurisdicción de las once Salas Regionales de acuerdo a la Ley de 1978 era la siguiente

El artículo 21 de la mencionada ley establece que el territorio nacional se dividía en las siguientes regiones

Región	Jurisdicción
Del Noroeste	En los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora
Del Norte-Centro	En los Estados de Coahuila, Chihuahua,, Durango y Zacatecas
Del Noreste	En los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
De Occidente	En los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit
Del Centro	En los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí
De Hidalgo-México	En los Estados de Hidalgo y de México
Del Golfo-Centro	En los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

Del Pacífico-Centro.	En los Estados de Guerrero y Morelos
Del Sureste	En los Estados de Chiapas y Oaxaca,
Peninsular	En los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán
Metropolitana	En el Distrito Federal

En 1991, al entrar en vigor la reforma del 5 de enero de 1988 a la Ley de 1978 se introdujo en materia de nombramientos, el sistema de inamovilidad, es decir, si concluido el periodo para el cual fueron designados los magistrados se les llegase a confirmar su cargo, posteriormente ya no podía ser privados de sus puestos, salvo causas graves previstas para los jueces y magistrados del Poder Judicial

En 1992 el titular del Ejecutivo Federal remitió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la propuesta de creación de una nueva Sala Regional, señalando como razones para justificar su existencia lo siguiente:

“Derivado del incremento en la carga de trabajo que han experimentado algunas Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, se propone establecer una nueva Sala Regional, con jurisdicción en el Estado de Guerrero y circunscribir la actual Sala Regional Pacífico-Centro, a la jurisdicción del Estado de Morelos”⁵⁵

Así, mediante el artículo 20 de la ley citada, en primer término se propuso la reforma a los artículo 21, fracciones VIII y IX, pasando el contenido de las fracciones IX y X a ser X y XI, respectivamente, para quedar como sigue:

“Artículo 21 .

VIII.- De Morelos, con jurisdicción en el Estado de Morelos
IX - De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero”⁵⁶

⁵⁵Martínez Rosaslandia Sergio, La Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1993, pág 41
⁵⁶Idem

En 1996, se abroga la Ley de 1978 y entra en vigor en ese mismo año una nueva, que viene a dar los siguientes cambios

1 - El Tribunal se integra por una Sala Superior y por once Salas Regionales (sólo que estas últimas sufrieron cambios).

2 - La Sala Superior del Tribunal Fiscal quedó compuesta de once magistrados especialmente nombrados para formarla de entre los cuales se elirá a su presidente tanto de la Sala como del mismo Tribunal

La Sala Superior actuará en Pleno y en dos Secciones

3.- El Pleno de la Sala Superior quedo compuesto de los once magistrados y para que funcione basta con que se encuentren presentes siete magistrados.

4 - Las Secciones de la Sala Superior quedaron compuestas de cinco magistrados cada una y bastará la presencia de cuatro en cada una para que funcionen.

5 - Cada una de las Salas Regionales se integra por tres magistrados, para sesionar es necesaria la presencia de los tres, pero para resolver los asuntos sólo bastará mayoría de votos

6 - Son once Salas Regionales cuya denominación, jurisdicción y sede de cada una es la siguiente.

Región	Jurisdicción	Sede
Del Noroeste	En los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.	En Ciudad Obregón, Sonora
Del Norte-Centro	En los Estados de	En Torreón, Coahuila.

	Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas	
Del Noreste	En los Estados de Nuevo León y Tamaulipas	En Monterrey, Nuevo León
De Occidente	En los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit	En Guadalajara, Jalisco.
Del Centro	En los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí	En Celaya, Guanajuato
De Hidalgo-México	En los Estados de Hidalgo y de México.	En Tlalnepantla, México
Del Golfo-Centro	En los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz	En Puebla, Puebla
De Guerrero	En el Estado de Guerrero	En Acapulco, Guerrero.
Del Sureste	En los Estados de Chiapas y Oaxaca,	En Oaxaca, Oaxaca.
Peninsular	En los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán	En Mérida, Yucatán
Metropolitana	En el Distrito Federal y en el Estado de Morelos	En el Distrito Federal

De lo anterior se hace notar que desaparece la Sala Pacífico-Centro que en 1978 se integraba de los Estados de Guerrero y Morelos, creándose con esta Ley la Sala Regional de Guerrero y ampliándose la jurisdicción de la Sala Metropolitana ahora también en el Estado de Morelos

↳

5.3.- SU COMPETENCIA.

"La competencia, según la doctrina es la aptitud o facultad para conocer de un determinado litigio. La competencia de los Tribunales se determina por materia, la cuantía, el grado y el territorio".⁵⁷

Para los fines del presente estudio, interesa por ahora la **competencia por materia**, la cual se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio. Este criterio de distribución del quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas que tutelan los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento, ya posteriormente hablaremos de la competencia por razón del territorio.

Inicialmente, el Tribunal Fiscal de la Federación se estableció con competencia exclusiva sobre materia fiscal, tal como se desprende del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que dice:

"El Tribunal Fiscal de la Federación puede conocer de:

- 1 - Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de Organismo fiscales autónomos, que determinaran un crédito fiscal; lo fijen en cantidad líquida o bien den las bases para su liquidación
- 2 - De aquellas resoluciones que impongan sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal
- 3 - Asimismo, contra cualquier resolución en materia fiscal que cause agravio no reparable a través de algún recurso administrativo
- 4 - Las controversias surgidas con motivo de ejercicio de facultad económico-coactiva por parte del Estado
- 5 - De aquellas resoluciones que finquen una negativa a devolver por el Estado lo ilegalmente percibido

⁵⁷Martínez Rosaslandá Sergio, Op. cit. pág. 24

6 - Finalmente, a los juicios que inicien las autoridades en que se tenga por objeto declarar nula una resolución que le sea favorable a un particular ⁵⁸

En 1938, esa competencia es recogida por el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de ese mismo año. No obstante ello, la competencia del Tribunal fue incrementándose a medida que pasaba el tiempo introduciéndose a la materia fiscal también cuestiones administrativas tanto locales como federales, lo cual originó que se hablara de transformar el Tribunal Fiscal en un Tribunal de Justicia Administrativa Federal y de Plena Jurisdicción, situación que ha quedado en proyecto a pesar de que se realizaron ya cuatro anteproyectos en los años 1964, 1973, 1981 y 1983 este último propuesto por Fix-Zamudio. A criterio personal, pienso que debería imponerse tal transformación del Tribunal pues en los últimos años a experimentado muchos cambios creciendo de manera extraordinaria su competencia al grado de no tan solo resolver cuestiones fiscales sino también administrativas, por ello le vendría bien el cambio para así garantizar en toda su extensión la salvaguarda de los intereses de los particulares.

He aquí, un breve resumen de como ha ido incrementando la competencia material del mencionado Tribunal, partiendo, desde luego, de la competencia que ya quedo establecida en líneas anteriores.

En efecto, de juzgador de controversias en las que el particular era deudor del fisco federal -como era originalmente-, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación fue aumentada de la siguiente manera

1 - En diciembre de 1941, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal le confió al Tribunal Fiscal la tarea de definir el pasivo formado a cargo de la Hacienda Pública por actos de muy diversa naturaleza, generadores de obligaciones y responsabilidades de la Hacienda Pública, esto es, se le confió la

⁵⁸Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit. pág. 74

tarea de resolver controversias cuando el particular hubiese sido acreedor y no deudor

2 - En enero de 1943, se le atribuyó al Tribunal Fiscal el conocimiento de los juicios iniciados en contra de la determinación, liquidación y percepción de créditos derivados de la Ley del Seguro Social

3.- En junio de 1943, se estableció una instancia contenciosa-administrativa para examinar la procedencia de los requerimientos en materia de fianzas.

4 - En enero de 1947, se encomendó al Tribunal el Servicio de Justicia Fiscal en asuntos del Distrito Federal

5 - En enero de 1962, se le dio competencia al Tribunal para decidir controversias que se suscitaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal

6 - En enero de 1966, se le dió competencia al Tribunal para conocer de controversias en materia de pensiones y prestaciones sociales a los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada, pensiones civiles ya sea a cargo del Erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

7.- En 1972, se le concedió competencia para conocer controversias sobre la constitución de créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los Organismos Públicos Descentralizados Federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades, sobre resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales, así como para conocer de asuntos relacionados con los créditos a favor del Instituto de Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)

8 - En julio de 1993, entró en vigor la nueva Ley de Comercio Exterior, dándole una enorme participación al Tribunal Fiscal de la Federación al incrementársele la competencia que antes sólo tenían respecto de la imposición de cuotas compensatorias, y que ahora se le introducen aspectos relativos a las medidas de regulación y restricciones no arancelarias del comercio internacional, como permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones de origen, y otra resoluciones emitidas en la investigación de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda

9 - En 1995, se reformó la Ley Orgánica del Tribunal respecto de la competencia de la Sala Superior la cual se iba a dividir en dos secciones para conocer de asuntos resueltos por las Salas Regionales en segunda instancia mediante el recurso de Apelación

Actualmente la competencia material del Tribunal Fiscal descansa en el artículo 11 de su Ley Orgánica que a la letra dice:

"Artículo 11 - El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX - Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados

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

XI - Las que traten las materia señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior

XII - Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII - Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal⁵⁹

Respecto de esta última fracción la competencia se encuentra en las siguientes situaciones

"Entre las que se encuentran.

a) - Las que se refieren a requerimientos de pago, sobre fianzas administrativas que se otorguen en favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios; así como respecto de fianzas que se otorguen a favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros (artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas)

b) Las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por sanciones administrativas previstas en la Ley (art. 54)

c) Las que se emitan de acuerdo a la Ley de Comercio Exterior.

- En materia de marcado de país de origen, que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;

- En materia de certificación de origen,

- Las que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación, tratándose de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda;

- Las que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria

- Las que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;

⁵⁹Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

- Las que resuelva las solicitudes sobre si determinada mercancía esté sujeta a una cuota compensatoria.
- Las que declaren concluida la investigación a través de una audiencia conciliatoria:
- Las que desechen o concluyan la solicitud de revisión anual de las cuotas compensatorias, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas en este aspecto,
- Las que declaren concluida o terminada la investigación respecto de compromisos voluntarios del exportador o del gobierno del país exportador de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional; y
- Las que impongan las sanciones a que se refiere la Ley Comercio Exterior⁶⁰

De lo anterior, se observa, de que manera ha ido creciendo la competencia del Tribunal al grado de ya no hacerle honor a su nombre, pues ya no sólo se dedica a atender cuestiones fiscales sino inclusive administrativas, por lo que vuelvo a mencionar y a enfatizar que si estaría bien que a dicho Tribunal se le transformara en un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa

Ahora bien, una vez concluido el punto de la competencia material, pasaremos a la **competencia territorial**, y algo muy importante que cabe hacer mención respecto de este tipo de competencia es el hecho de que hasta antes de la creación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, es decir, del periodo que abarca los años en que se crea el Tribunal Fiscal (1937) hasta la mencionada ley, no existía ninguna distinción por lo que hace a la competencia territorial del mencionado Tribunal, pues las siete salas existentes en ese entonces conocían de todos los asuntos del propio Tribunal; no fue sino hasta la entrada en vigor de la Ley orgánica de 1978 cuando al regionalizarse el Tribunal Fiscal surge dicha competencia otorgando a las Salas Regionales que se creaban competencia

⁶⁰Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, (A.A V V.) "Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación", Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, págs 31 y 31.

para conocer de los asuntos de acuerdo al domicilio de la autoridad emisora del acto administrativo impugnado, respecto de esto último, actualmente ya no es así, tal como lo dice el artículo 31 de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya vigencia inició el 1º de enero de 1996 y que a la letra dice

“Artículo 31 - Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos

I - Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta

II - Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado

III - El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional

IV - El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En los casos señalados en las primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción IV, se atenderá al domicilio del particular

Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.⁶¹
(El subrayado es personal)

5.4.- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD.

Para promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal no sólo basta atender a la competencia tanto material como territorial, sino que también es necesario tomar en consideración otras cuestiones que enseguida abordaremos.

⁶¹Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Debo primero dejar muy en claro que el juicio de nulidad sólo procede en contra de resoluciones que se consideren ilegales y que además hayan sido dictadas por una autoridad administrativa o fiscal. Es necesario aquí recordar, el concepto y diferenciación entre una autoridad administrativa y una jurisdiccional, tema que abordamos dentro del primer capítulo y que es menester traer a colación.

También es muy importante conocer la organización de la autoridad que se vaya a impugnar para así saber correctamente la denominación de la misma así como su superior jerárquico.

La acción de nulidad la tienen tanto el particular como la autoridad administrativa, el primero la tiene cuando estima que la resolución que ha dictado una autoridad administrativa le perjudica y la segunda la tiene cuando una vez dictada la resolución que resultó favorable a un particular la autoridad considera que la misma es ilegal, es entonces, cuando la impugna a través de este juicio.

Además de lo antes anotado, es importante, tener en cuenta que, para que una resolución sea impugnada en juicio de nulidad, debe reunir las siguientes características:

1 - Debe ser definitiva, para efectos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se considera que una resolución es definitiva cuando no admita recurso administrativo o cuando la interposición del mismo sea optativa.

2.- Debe ser personal, esto es, que indique el nombre o cargo de la persona a quien va dirigida la resolución, esto último es sólo cuando se trata de una persona moral y cuyo oficio que contiene la resolución que se va impugnar va dirigida a la persona que la representa.

3 - Debe ser concreta, es decir, que señale específicamente el objeto de la resolución.

4 - Debe causar agravio, esto significa, que el particular considere que la resolución le afecta sus intereses particulares, o bien, si es la autoridad la que promueve que considere que la resolución que ella ha dictado es ilegal

5.- Debe constar por escrito, que exista la documentación necesaria para impugnarlo, salvo el caso de que se trate de negativa ficta en donde el particular sólo presentará junto con la demanda la solicitud del asunto ante el que recayó la negativa.

6 - Debe ser nueva, esto es, que ponga fin a la fase oficiosa o que resuelva un recurso administrativo

También es importante, tomar en cuenta lo establecido en los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, ya que cualquiera de las causales de improcedencia y sobreseimiento que se llegasen a dar simplemente no procedería el juicio en el primer caso y en el segundo dicho juicio procedería pero finalizaría sin resolverse el fondo del asunto, dichos preceptos legales dicen lo siguiente:

"Artículo 202 - Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- I - Que no afecten los intereses jurídicos del demandante
- II - Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.
- III - Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas
- IV - Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal de los plazos que señala este código
- V - Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante la autoridad administrativa o ante el propio tribunal
- VI - Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

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

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este código

VIII - Que hayan sido impugnados en procedimiento judicial.

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

X - Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación

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

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

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

XIV - En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este código o de las leyes fiscales especiales

XV - Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación

La procedencia del juicio será examinada aún de oficio

Artículo 203 - Procede el sobreseimiento

I - Por desistimiento del demandante

II - Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III - En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intrasmitible o si su muerte deja sin materia el proceso

IV - Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado

V - En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuando al fondo

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial⁶²

5.5 - PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD.

En atención al Código Fiscal de la Federación en su artículo 198 son partes en el juicio contencioso administrativo:

1 - El demandante

Tendrán este carácter

a) El particular que se sienta perjudicado por una resolución -cuyas características ya hemos mencionado- y pida a su vez la nulidad de esta

b) La autoridad fiscal que considere que la resolución que emitió es ilegal y resulte benéfica al particular y por ello pida la nulidad de la misma

2 - El demandado

Pueden serlo

a) El particular, en el caso que señalamos en el inciso b) del punto 1

b) La autoridad fiscal, en el caso que señalamos en el inciso a) del punto 1.

c) El titular de la Secretaría de Estado o entidad de la Administración Pública Federal, Organismo Fiscal Autónomo (ISSSTE, IMSS, INFONAVIT), Procuraduría de la República o Procuraduría de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad emisora de la resolución impugnada. Y cuando dicha autoridad sea parte de un convenio de coordinación por ingresos federales será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

3 - El tercero

De conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, el tercero tiene carácter de parte en el juicio contencioso administrativo, cuando tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante

⁶²Código Fiscal de la Federación

De acuerdo a lo anterior, en el juicio contencioso administrativo el tercero sólo puede intervenir si su derecho es incompatible al de la actora, caso en el cual se le debe emplazar, o sea, que es una parte que puede existir o no existir, pues habra casos en que la resolución impugnada no afecta intereses de terceros sino solamente a quien demanda su nulidad. En los casos en que existe el tercero, este tiene interés en que se confirme la resolución impugnada, ya sea que su derecho se contraponga al interes de la parte actora que demanda la nulidad de una resolución o al de la autoridad que demanda la nulidad de una resolución favorable al particular.

De lo anterior, se puede establecer que en procedimiento contencioso administrativo el único que puede intervenir como tercero es el que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante, dada la definición de tercero derivada del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación que así lo preceptúa expresamente

En consecuencia, al ser tercero únicamente el que tiene un interés contrario al de la actora, en el procedimiento contencioso administrativo no se permite el coadyuvante. A partir del 15 de enero de 1988, se suprimió del artículo 198 del mencionado código, al coadyuvante de las autoridades administrativas, que se aceptaba cuando tuviera interés en que se modificara o anulara una resolución favorable a un particular o se confirmara una desfavorable

Así pues, se concluye que el tercero en el juicio de nulidad que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo lo es, la persona que ostenta un derecho incompatible con el de la parte demandante, ya que no se admite la coadyuvancia

LA REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES.

En materia fiscal no se admite la gestión de negocios

LA REPRESENTACIÓN DEL PARTICULAR

La persona que promueva en nombre propio, no hará más trámite que el de identificarse, poniendo en la documentación anexa a la demanda una copia de identificación en el que conste su nombre y firma legible

La persona que promueva en nombre de otra, sea esta física o moral, tendrá que acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que presente la demanda, a través de los siguientes documentos:

1) Escritura pública, o bien,

2) Carta poder firmada ante dos testigos, cuyas firmas serán ratificadas ya sea ante notario público o ante los secretarios de acuerdos del Tribunal Fiscal.

3) Y en caso de que sea persona moral, se debe agregar a cualquiera de esos dos documentos el acta constitutiva de la sociedad que se represente

REPRESENTACIÓN DE LA AUTORIDAD

La autoridad fiscal se representará a través de la Unidad encargada de su defensa jurídica, para la cual habrá de observar el Reglamento Interior del organismo, o bien, el decreto en el que el Ejecutivo Federal lo disponga.

LAS AUTORIZACIONES

Tanto el particular como la autoridad fiscal puede autorizar a personas con título de Licenciado en Derecho o pasantes de la misma para realizar promociones, trámites administrativos, rendir pruebas, presentar alegatos, interponer recursos.

A los Licenciados en Derecho que la autoridad autoriza se les llama Delegados

5.6.- BREVE RESEÑA DE LA SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD.

✓ JUICIO NORMAL

El juicio de nulidad se inicia con la presentación de la demanda, lo cual debe hacerse dentro del término de 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existe notificación legalmente hecha

Admitida la demanda, se corre traslado de ella al demandado emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que surte efectos el emplazamiento, cabe hacer mención que cuando una autoridad deba ser parte en el juicio pero al demandante se le olvido señalarla, el magistrado instructor del juicio debe ordenar de oficio que se le corra traslado de la demanda y de sus anexos para que surta su contestación dentro del término antes mencionado

Dentro del acuerdo en donde se tiene por contestada la demanda se le informa a las partes que después de que hayan transcurrido diez días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la contestación de la demanda tendrán cinco días para la presentación de sus alegatos

Una vez que se hayan presentado los alegatos con ellos o sin ellos se tiene por cerrada la fase instructiva del procedimiento fiscal, y posteriormente a ello el magistrado instructor del juicio tiene treinta días para formular su proyecto de sentencia y someterlo a consideración de los demás magistrados que integran la Sala

✓ ALGUNAS VARIACIONES DEL JUICIO.

1 *Juicio por falta de requisitos en la demanda* Si la demanda que se presenta no satisface los requisitos exigidos por los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, la Sala Regional que le corresponda conocer del juicio no debe ni admitir ni desechar la demanda, sino que debe requerir primero al

demandante para que en un plazo de cinco días de cumplimiento a lo requerido, con el apercibimiento que en caso de no cumplir el requerimiento, se tendrá por no presentada la demanda o, en su caso, se tendrán por no ofrecidas las probanzas omitidas. Vencido el plazo, si se cumplió con el requerimiento la demanda se admite y el juicio sigue su curso normal, pero si por el contrario no se cumplió entonces se hace efectivo el apercibimiento

2: *Juicio con ampliación de la demanda* De acuerdo al artículo 210 del Código Fiscal de la Federación se podrá ampliar la demanda en los siguientes casos

- Cuando se impugne una negativa ficta
- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- En los casos previstos por el artículo 209-bis, el cual se refiere a las notificaciones realizadas ilegalmente o de aquellas en donde el particular dice bajo protesta de decir verdad que no le fue notificado el acto que se impugna
- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda

En este tipo de juicio el curso del mismo se inicia de manera normal sólo que al momento en que se tiene por contestada la demanda se le corre traslado a la parte demandante con copia de la contestación y sus anexos para que dentro de los veinte días hábiles siguientes realice su ampliación de la demanda y al recibirse esta de nueva cuenta se le corre traslado a la parte demandada para que dentro de los veinte días hábiles siguientes a la notificación de la ampliación de la demanda manifieste lo que a su derecho convenga, y posteriormente el juicio sigue su curso normal

1) *Juicio por muerte del interesado* De acuerdo con el artículo 207 penúltimo párrafo y 224 del Código Fiscal de la Federación, cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. Después de que se acepto el cargo antes mencionado el juicio sigue su curso normal.

2) *Juicio por incapacidad o ausencia del interesado.* De acuerdo con el artículo 207 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, en los casos de incapacidad o declaración de ausencia decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación. Después de aceptado el cargo antes mencionado el juicio sigue su curso normal.

3) *Juicio para evitar la doble tributación* De conformidad con el artículo 207 penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, cuando el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. Una vez iniciado el juicio este sigue su curso normal.

4) *Juicio con intervención de tercero* Según el artículo 211 del Código Fiscal de la Federación, se inicia de manera normal, sólo que a la hora de emplazar a la parte demandada, también se emplaza al tercero para que dentro de los 45 días hábiles posteriores a la notificación de la demanda se apersona en el juicio, mediante un escrito que contendrá los mismos requisitos de una demanda, o bien, en otro caso, se le emplazará una vez contestada la demanda, dándosele el mismo plazo ya mencionado para que se apersona mediante escrito que contenga los mismos requisitos de una contestación de la demanda. Posteriormente esto, el juicio sigue su curso normal.

7' *Juicio con contestación de ampliación de la demanda.* Es para los casos que se mencionan en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación. Se inicia con la demanda posteriormente esta se notifica se le dan 45 días a la parte demandada para que contesten, posteriormente se le notifica a la parte demandante de esta y se le dan 20 días para que amplíen su demanda y luego de esta se le notifica al demandado de la ampliación de la demanda y se le dan igualmente 20 días para que contesten la ampliación de la demanda y posteriormente el juicio sigue su curso normal

8' *Juicio por falta de requisitos en la contestación de la demanda* Aquí se da lo mismo que se menciona en el caso de falta de requisitos de la demanda, sólo que aquí se trata de la contestación de la demanda, pero como lo dice el artículo 214 segundo párrafo que para efectos de la contestación de la demanda se atenderá a lo que señala el artículo 209 en sus últimos dos párrafos, esto es, que la Sala Regional que le corresponda conocer del juicio no debe ni admitir ni desechar la contestación de la demanda, sino que debe requerir primero al demandado para que en un plazo de cinco días de cumplimiento a lo requerido, con el apercibimiento que en caso de no cumplir el requerimiento, se tendrá por no presentada la contestación de la demanda, en su caso, se tendrán por no ofrecidas las probanzas omitidas. Vencido el plazo, si se cumplió con el requerimiento, la contestación de la demanda se admite y el juicio sigue su curso normal, pero si por el contrario no se cumplió entonces se hace efectivo el apercibimiento

9' *Juicio con incidente de previo y especial pronunciamiento* Son incidentes de previo y especial pronunciamiento, conforme al artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, los relativos al de incompetencia en razón de territorio; a la acumulación de autos, a la nulidad de notificaciones (las practicadas en el juicio); y a la interrupción por causa de muerte o disolución. En estos casos, a la presentación del incidente se suspende el procedimiento el que sólo se reanuda hasta que el incidente ha quedado resuelto. Los otros incidentes previstos en el juicio de nulidad

son el recusación de magistrados y peritos, el de suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, el de falsedad de documentos; pero al no ser de previo y especial pronunciamiento no suspenden el procedimiento, el continúa hasta el cierre de la instrucción

CAPÍTULO VI

LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

6.1 - DE LA SENTENCIA.

Para entrar en materia fiscal debemos primero partir de la materia común, es decir, para poder hablar de la sentencia fiscal es necesario saber primero lo esencial del tema (etimología, definición, clasificación, requisitos, etc), y ello solo se encuentra en el derecho común, esto es, en el derecho civil

6.1.A.- Su etimología y acepciones:

Escriche dice que

"la denominación sentencia viene del latín *sentendo*, que es una especie de gerundio, sintiendo, y por ello se dice que la sentencia se da cuando el juez puede sentir el asunto y en virtud de que ya lo siente puede resolverlo"⁶³

La enciclopedia Omeba señala lo siguiente

"La voz sentencia, encuentra su origen en *sententia*, de *sentiens*, *sentientis*, participio activo de *sentire*, sentir y se usa en Derecho para denotar, a un mismo tiempo, un acto jurídico procesal y el documento en el cual él se consigna"⁶⁴

Lo anterior significa que etimológicamente sentencia, viene de sentir y esta va a reflejar lo que el juez siente respecto del asunto que le fue planteado y plasmado en un documento

⁶³Gómez Lara Cipriano, "Derecho Procesal", 5ª. edición, México, Harla, 1991, pág. 190

⁶⁴Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Edit. Driskill S. A., Tomo XXV, 1979, pág. 361

Manresa sostiene que:

"la sentencia es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial y, al hacerlo, decide sobre las prestaciones que han sido objeto del pleito".⁶⁵

Fix-Zamudio considera que

"la sentencia es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación del proceso".⁶⁶

De Pina Vara dice que:

"la sentencia es la resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario".⁶⁷

Ramírez Granda sostiene que:

"la sentencia es la decisión judicial que pone fin -en la instancia- al pleito civil o causa criminal, resolviendo en el primer caso los derechos de cada litigante, y en las segundas sobre la condenación o absolución del procesado".⁶⁸

Ovalle Favela dice que.

"la sentencia es, también, la conclusión de esa experiencia dialéctica que constituye el proceso. frente a la tesis (acción o pretensión) del actor y la antítesis (excepción) del demandado, el juzgador expresa la síntesis (sentencia) que resuelve la contradicción (el litigio)".⁶⁹

⁶⁵Gómez Lara Cipriano, Op. cit. pág. 190.

⁶⁶Ovalle Favela José, "Derecho Procesal Civil", 5ª edición, México, Harla, 1992, pág. 189

⁶⁷De Pina Vara Rafael, "Diccionario de Derecho", México, Porrúa, 1991, págs 456 y 4567.

⁶⁸Ramírez Granda Juan D., "Diccionario Jurídico Actualizado, Corregido y comentado", 10ª edición, Argentina, Heliasta SRL, 1988, pág 276

Alcalá-Zamora señala que

"la sentencia es la declaración de voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso"⁷⁰

Respecto del concepto de sentencia, como se observa de las anteriores citas bibliográficas, los autores coinciden en que es un acto que realiza el juzgador en donde resuelve el problema sometido a su consideración dando así fin al proceso, y relacionándolo con su etimología, se tiene que la decisión que el juzgador tomará se verá reflejada en un documento el cual reviste de cierta estructura y contenido, es a lo que la doctrina les llama los requisitos de forma y de fondo de la sentencia

6.1.B.- Requisitos de forma y fondo.

Hablaremos primero de los **requisitos de forma**, que de acuerdo con los autores Cipriano Gómez Lara y José Ovalle Favela estos requisitos se refieren a la estructura que debe tomar cualquier tipo de sentencia.

Respecto de la sentencia fiscal cabe hacer mención que existen algunos de estos requisitos que si bien se manejan en el derecho común, esto es, en civil en fiscal no, como a continuación se comenta

La estructura de una sentencia se refiere específicamente en cuanto a la forma de su redacción, esto es, de acuerdo con el artículo 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe estar redactada, en español; señalar el lugar, la fecha, y el juez o tribunal que la dicte, los nombres de las partes contendientes y el carácter con el que litigan y el objeto del pleito, llevar las fechas en cantidades escritas con letras (este requisito no se maneja en fiscal, las fechas se manejan con

⁶⁹Ovalle Favela José, Op cit. pág 188

⁷⁰Idem, pag 189

numeros sólo en el caso de que se llegue a manejar una cantidad en moneda entonces se señala con número y posteriormente con letra, pero eso es a criterio de quien la redacta), de acuerdo con el artículo 272 del Código mencionado, no debe la sentencia, contener raspaduras ni enmiendas, por lo que en caso de error, deberá ponerse sobre las frases o palabras equivocadas una línea delgada que permita su lectura y salvarse el error al final con toda precisión (este requisito no se da tanto en la sentencia fiscal ya que con la ayuda de las computadoras es menos probable que la sentencia lleve raspaduras o enmiendas e inclusive errores ortográficos pues existen algunos programas de cómputo que traen consigo corrector de ortografía), debe además, estar autorizada con la firma del juez o de los magistrados que dictaron la sentencia, así como del secretario de acuerdos ante el que se actuó (esto en materia fiscal como es un tribunal, este trabaja en forma colegiada, esto es, cada Sala Regional que integra el Tribunal Fiscal se integra de tres magistrados y a la hora de dictar alguna resolución esta debe de ir firmada por los tres magistrados y por el secretario de acuerdos ante el que se actuó y sólo en caso de que no se hubiere llegado a una decisión unánime se firmara por dos magistrados, por el secretario ante el que se actuó y el magistrado que haya estado en contra firmará con su voto particular adjuntándolo a la sentencia)

La doctrina ha sostenido que la estructura de toda sentencia presenta cuatro partes

- 1) El preámbulo,
- 2) Los resultandos,
- 3) Los considerandos y,
- 4) Los puntos resolutivos.

1. El preámbulo, esta parte debe contener el señalamiento del lugar y de la fecha, del tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia

Esta parte, en la sentencia fiscal, se forma por el rubro, esto es, por la parte que señala el Tribunal y la Sala Regional que emite la sentencia, el nombre del actor, las autoridades demandadas, el número de expediente, el nombre del magistrado instructor y el nombre del secretario de acuerdos ante el que se lleva el juicio. Posteriormente viene una segunda parte dentro de esta, que es en donde se señala el lugar, la fecha y la mención de que la Sala se encuentra integrada por los tres magistrados que la integran o en dado caso que alguno de los magistrados no esta, debe de mencionar de que éste esta suplido por su secretario de acuerdos y en ocasiones también se menciona el nombre del secretario de acuerdos ante el que se actúa.

De lo anterior se puede observar que la parte del preámbulo se conforma de los datos que identifican el juicio en el cual se esta dictando la sentencia.

Enseguida se transcribe la parte conducente a ésta, tomada de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación

TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACIÓN
SALA REGIONAL DE
EXP. NUM ...
NOMBRE DEL ACTOR
AUTORIDADES
DEMANDADAS
MAGISTRADO .
SECRETARIO

Acapulco, Guerrero, a de 199. - Vistos para resolver en definitiva los autos del expediente al rubro citado y estando la sala debidamente integrada por los CC Magistrados que la componen Licenciados: como instructor en el presente juicio, en su calidad de presidente de la Sala y ante el(a) Secretario(a) de Acuerdos con quien se actúa, Licenciado(a) se procedió a dictar el presente fallo, y

Los resultandos, esta parte, en materia común, se integra de los antecedentes de todo el asunto, esto es, se refiere al papel que juega cada parte, sus afirmaciones, sus argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que han ofrecido y su mecánica de desahogo de las mismas. En otras palabras, a esta parte se le considera de tipo histórico descriptivo. En esta parte el tribunal no debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo ni valorativo.

Ahora bien, en la sentencia fiscal, esta parte, se integra efectivamente de los antecedentes del asunto, sin embargo aquí no se hace relación de las pruebas ni de la mecánica de su desahogo, esto es, sólo se hace mención de cuando se recibió la demanda, cuando se tuvo por admitida, cuando se tuvo por contestada la demanda, si se invocaron causales de improcedencia y sobreseimiento y, cuándo se presentaron los alegatos (esto en ocasiones pues en materia fiscal no es necesario que se presenten), y la mención de cuando quedó cerrada la instrucción.

Enseguida se transcribe la parte conducente a ésta, tomada de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

RESULTANDO.

1º - Por escrito ingresado en esta Sala el (fecha en que ingreso el escrito de demanda), el C (nombre del actor) promovió por su propio derecho demanda de nulidad en contra de la resolución contenida en el oficio (número) de (fecha del oficio), emitida por el (autoridad que emitió la resolución que se impugna), a través del cual determina un crédito a su cargo en cantidad de (cantidad) por concepto de (tipo de impuesto por el que se le determina el crédito), recargos y multas.

2º - Mediante acuerdo de (fecha en que se admitió la demanda), se procedió a trámite la demanda y se ordenó que con las copias simples se emplazara a las enjuiciadas para que la contestaran en el término de Ley.

3º - El (fecha en que se tuvo por contestada la demanda), se tuvo por contestada la demanda por parte de la (autoridad demandada), así mismo se le hizo saber del término que disponían para formular alegatos.

4º - Con acuerdo de (fecha en que se presentaron los alegatos), se tuvieron por formulados los alegatos de la parte (parte que los presentó) y el (fecha en se presentaron los alegatos) de la parte (la otra parte que los presentó), quedando cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa, de acuerdo a los dispuesto en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación.

(Este último punto no siempre se realiza porque no es obligación de las partes presentar alegatos y con ellos o sin ellos se tiene por cerrada la instrucción para proceder a dictar la sentencia).

Los considerandos, estos en materia común, son sin lugar a dudas la parte medular de la sentencia. Es aquí donde, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y también a través de las pruebas que se hayan aportado en el juicio sobre la materia de la controversia.

Esta parte en materia fiscal, se integra por la fundamentación de la competencia tanto territorial como material del tribunal para resolver el asunto, por la transcripción de los agravios de la parte actora, por la estimación que de ellos hace el tribunal junto con los de la parte demandada, por la fijación de la litis y la estimación del tribunal de quien de las dos partes tiene la razón.

Enseguida se transcribe la parte conducente a ésta, tomada de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

CONSIDERANDOS

PRIMERO - El Tribunal Fiscal es competente para conocer de esta materia de acuerdo con los artículos de tal ordenamiento.

SEGUNDO - La existencia jurídica del acto combatido ha quedado debidamente acreditada en autos de conformidad con lo establecido en los artículos (mención de los artículos) del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente a la Materia Fiscal, por la exhibición que de dicho acto realiza la actora con su escrito de demanda y por el reconocimiento expreso que de su existencia

efectuaron las autoridades demandadas al formular su contestación a la demanda

TERCERO - El demandante hace valer los siguientes conceptos de impugnación, o bien se avoca a estudiar las causales de improcedencia y sobreseimiento. . .

CUARTO.- ... (Posteriormente de la transcripción de los agravios o de las causales de improcedencia y sobreseimiento la autoridad emite su valoración respecto si considera o no fundados los agravios del actor o las causales de improcedencia y sobreseimiento y entonces procede a fundar a base de razonamientos lógicos y jurídicos el porque considera darle la razón al demandado o al demandante

En esta parte transcribe preceptos legales, realiza citas de jurisprudencias para fundar su dicho)

Los puntos resolutive de toda sentencia, es la parte final de la misma, o sea en donde se precisa de forma muy concreta, si el sentido de la resolución es favorable al actor o al demandado, si existe condena y de cuánto es ésta, se precisan los plazos para que se cumpla la sentencia y, en resumen, se resuelve el asunto

La anterior descripción de la parte última de toda sentencia no es igual a la de la sentencia en materia fiscal, en esta parte sólo se dice si el actor probó o no probo su acción, el tipo de efecto de la sentencia, esto es, si es de validez, de nulidad lisa y llana o de nulidad para efectos, así como la orden de que se notifique a las partes

Es de mencionarse que, posteriormente a lo que ya se indicó, se menciona si se resolvió por unanimidad o por mayoría de votos y se mencionan los nombres de los magistrados que estuvieron presentes y del secretario ante el que se actuó con sus respectivas firmas

Enseguida se observa la parte conducente a ésta, tomada de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación

Por lo expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos (preceptos legales que fundan la sentencia) todos del Código Fiscal de la Federación en vigor, es de resolverse y se resuelve:

I - Mención si la autoridad considera que la parte actora probó o no probó su acción

II - Mención de que tipo de efecto se le otorga a la sentencia, si es de validez, si es lisa y llana o si es de nulidad para efectos y el señalamiento de los efectos de esta última.

III - La orden de que se notifique a las partes

Así lo resolvieron y firman los CC Magistrados (nombre de los magistrados que integran la Sala que resolvió el juicio) que integran esta Sala Regional . . . , ante el(a) Secretario(a) Licenciado(a)(nombre del secretario), con quien se actúa - DOY FE

Ahora hablaremos de los requisitos de fondo, estos requisitos que en seguida mencionaremos son necesarios que los contenga toda sentencia sea del tipo que sea, ya que en caso de que le llegue a faltar alguno, las partes que conforman la contienda judicial pueden en determinado momento impugnarla.

Estos requisitos según Gómez Lara y Ovalle Favela también son llamados requisitos sustanciales, esto es, los aspectos esenciales del contenido de toda sentencia, y estos son tres.

- ❶ Congruencia,
- ❷ Motivación, y
- ❸ Exhaustividad.

❶ Congruencia, "por congruencia ha de entenderse aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso, al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico"⁷¹

⁷¹Gómez Lara Cipriano, "Teoría General del Proceso", 9ª edición, México, Harla, 1995, pág. 295

Es decir, la congruencia es la correspondencia o relación que existe entre lo señalado por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal. Esto es, la congruencia significa que el juzgador tiene el deber de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones y negaciones o excepciones que, en su caso, hayan planteado las partes durante el juicio. Este requisito prohíbe al juzgador resolver más allá de lo pedido por las partes.

El artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que

“Las sentencias deben ser claras, precisas y *congruentes* con las demandas y contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado.”⁷²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación distingue entre congruencia interna y congruencia externa de la sentencia, diciendo que

“El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna.”⁷³

Esto es, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la congruencia externa es la concordancia entre lo resuelto y lo pedido por las partes, y la congruencia interna es la coherencia de las afirmaciones y resoluciones contenidas en la sentencia.

Ⓣ Motivación, esta consiste en la obligación del juez o tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. Esto se refiere

⁷²Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

⁷³Ovalle Favela José. Op. cit. pág. 205.

específicamente a la garantía constitucional que se maneja en nuestra Carta Magna la fundamentación y la motivación

El artículo 16 constitucional nos dice:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que **funde y motive** la causa legal del procedimiento.”⁷⁴

Lo anterior indica que es derecho de todo gobernado, por orden constitucional, que cualquier acto de autoridad, además de emanar de una autoridad competente, entrañe la obligación para ésta, de motivar y fundamentar sus actos, lo que debe ser entendido en el sentido que, la autoridad que emita alguna orden o determinación debe de fundarla y motivarla, esto es, por fundamentar se entiende señalar los preceptos legales o principios jurídicos en que se apoya el juez o tribunal, o bien, alguna otra autoridad para dictar su orden, determinación o decisión y por motivación se debe entender los motivos o razonamientos lógico jurídicos que empleó para la aplicación de los preceptos legales de la fundamentación, para que se cumpla debidamente con este requisito deben de ir ligados ambos, es decir, la fundamentación con la motivación

En otras palabras, el requisito de motivación encierra a su vez la fundamentación, esto es, indica la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución

Es importante señalar también, que las exigencias de motivación y de fundamentación tienen por objeto no sólo que el juzgador exprese sus razones de hecho y sus argumentaciones, sino sobre todo, que tales razones y argumentaciones pueden ser revisadas por el tribunal que, en su caso, conozca de la impugnación en contra de la sentencia

⁷⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al respecto se establecen las siguientes jurisprudencias:

"MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD PARA QUE SE DEN ESOS REQUISITOS, BASTA QUE QUEDE CLARO EL RAZONAMIENTO SUBSTANCIAL.- El artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al particular para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por la autoridad, podrá fundar la declaración de nulidad de la resolución impugnada por falta de requisito formal de motivación

Revisión No 2645/82 - Resuelta en sesión de 6 de septiembre de 1983, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No 1469/89 - Resuelta en sesión de 11 de abril de 1986, por mayoría de 6 votos, 1 más con los puntos resolutive y 1 parcialmente en contra.

Revisión No. 1257/85 - Resuelta en sesión de 28 de abril de 1986, por unanimidad de 9 votos.

(Texto aprobado en sesión del día 24 de noviembre de 1986)

R T F F Año VIII, No 83, noviembre 1986, p 396 ⁷⁵

"MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACION.- DEBEN EXPRESARSE EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE AUTORIDAD - En el texto mismo del acto autoritario de molestia deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló al establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto que fundar es señalar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia 109 una resolución administrativa puede fundarse y motivarse en documentos anexos a ella, si esos documentos son del conocimiento del contribuyente

⁷⁵Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, pág 491

Revisión No. 2158/84.- Resuelta en sesión de 15 de abril de 1986, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 142/84.- Resuelta en sesión de 19 de febrero de 1987, por mayoría de 6 votos y 2 en contra.

Revisión No. 904/85 - Resuelta en sesión de 20 de febrero de 1987, por unanimidad de 7 votos

(Texto aprobado en sesión de 14 de abril de 1987)

R T F F Año VIII, No 88, Abril 1987, p. 804 ⁷⁶

④ Exhaustividad, si el requisito de congruencia exige que el juzgador resuelva sólo sobre lo pedido por las partes, el requisito de exhaustividad impone al juzgador el deber de resolver sobre todo lo pedido por las partes.

El artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que en la sentencia el juzgador debe decidir sobre todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Es decir, que el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas, de no ser así la sentencia no será exhaustiva, pues faltará alguna prueba, alguna argumentación o algún punto.

Respecto de este requisito, cabe hacer especial mención, ya que en materia fiscal existe la obligación del tribunal de resolver acerca de todos los puntos señalados por las partes derivada del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación que dice

"Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán a todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios . . ." ⁷⁷

Sin embargo, pese a lo anterior, existen ocasiones en que no es necesario agotar el análisis de todos los puntos controvertidos dentro del juicio debido a que puede darse el caso de que se invoque alguna causal de improcedencia o sobreseimiento en el juicio y como éstas se analizan previo al objeto del litigio de

⁷⁶Idem, pag 505

resultar fundado y procedente se resuelve en un solo sentido y, por ello, no se pasa al estudio de las demás argumentaciones aludidas por las partes, tal como lo señala la siguiente jurisprudencia

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- CASO EN QUE NO CONTRAVIENEN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Si bien es cierto que las Salas del Tribunal deben examinar todos los cursos controvertidos de la resolución impugnada, de la demanda y de la contestación de acuerdo con el dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que pueden abstenerse de estudiar todas las cuestiones planteadas cuando encuentren un concepto de anulación fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, pues siendo así resultarían innecesarias analizar las demás argumentaciones de la actora y de la demandada, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada se variaría la anterior conclusión

Resolución No. 1611/79.- Resuelto por mayoría de 6 votos - Sesión del 7 de octubre de 1980

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

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

R T F F AÑO III, Nos. 13 A 15, Julio-Diciembre 1980, p. 113 ⁷⁸

Todo lo relativo a los requisitos sustanciales o de fondo de las sentencias tienen una muy especial importancia, debido a que, de faltar alguno puede ser motivo de impugnación de la sentencia. En efecto, la impugnación de las sentencias, independientemente de los defectos formales o de estructura que éstas puedan presentar, por lo general, se enfoca a defectos sustanciales, o sea, a las circunstancias de que la sentencia presente fallas en sus requisitos, ya mencionados, de congruencia, motivación y exhaustividad.

6.1.C.- Clasificación de las sentencias.

⁷⁷Código Fiscal de la Federación

Según Ovalle Favela y Gómez Lara existen diversos criterios para clasificar las sentencias, los más comunes son los siguientes:

✓ Por su finalidad: Respecto de este criterio de clasificación la sentencia se divide en tres, declarativas, constitutivas, y de condena

1) La declarativa, es aquella sentencia que se limita a reconocer una relación o situación jurídica ya existente.

Entre los ejemplos de esta sentencia, está la que reconoce la adquisición de la propiedad por la prescripción. En materia fiscal, esta la sentencia que reconoce la validez de la resolución impugnada, es decir, reconoce la legalidad de la resolución

2) La constitutiva, es aquella que constituye o modifica una situación o relación jurídica. En otras palabras, son aquellas que crean, modifican, o extinguen un estado jurídico

Ejemplos de esta clase de sentencias son las que decretan el divorcio, rescinden un contrato determinado, declaran extinguida la sociedad conyugal.

3) La de condena, es aquella sentencia que ordena una determinada conducta a alguna de las partes, esto es, un dar, un hacer o un no hacer. Esta clase de sentencias es la más frecuente en materia común, encontramos, la sentencia que obliga al demandado a entregar un bien reivindicado a su propietario; la sentencia que ordena al demandado la desocupación del local arrendado y el pago de las rentas vencidas

En materia fiscal, también se puede decir que, hay sentencias de condena, pues aunque digan que las sentencias que emite el Tribunal Fiscal son meramente declarativas, del artículo 239 fracción III, se desprende lo contrario al indicarse a la

⁷⁹Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, pág 352

autoridad en que sentido debe emitir su nueva resolución. Por ello, considero que el Tribunal Fiscal de la Federación debe reconocérsele la naturaleza de ser un Contencioso de Plena Jurisdicción, desapareciendo en consecuencia, la "Nulidad para efectos", pues en vez de emitirse ésta se modificaría la resolución, o bien se podría dar el caso de que se sustituya a la autoridad que incumpla el fallo dado por el Tribunal Fiscal. A continuación transcribo un precedente que habla de la "Nulidad para efectos"

"SENTENCIA - CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN POR LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTICULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS - Conforme a lo dispuesto en los artículos 238 fracción II y 239 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, cuando se omitan los requisitos de fundamentación y motivación de la resolución impugnada se debe precisar en la sentencia que la nulidad es para el efecto de que se emita otra resolución en donde se subsanen esos vicios de legalidad, por lo que si no se expresa en el acto combatido la fundamentación de la competencia de la autoridad que lo emitió, y se citan además en forma incompleta las disposiciones legales en que se pretende sustentar dicho acto, la sentencia debe declarar su nulidad para el efecto de que se emita uno nuevo debidamente fundamentado

Juicio de Competencia Atrayente No. 175/89 - Resuelta en sesión de 17 de mayo de 1991, por mayoría de 7 votos y 1 con los resolutivos - Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria Lic Irma Flores Martínez
R. T. F. F. Tercera Época, Año IV, No. 46, octubre 1991, p. 7 ⁷⁹

✓ Por su resultado, Desde este punto de vista se clasifica de la siguiente manera

a) Estimatoria este tipo de sentencia se denomina así porque indica el caso en que el juzgador estima fundada la pretensión del demandante.

⁷⁹Idem, pág. 418

b) Desestimatoria y esta es lo contrario de la anterior, es decir, es cuando el juzgador estima que la pretensión del demandante no ha sido fundada.

✓ Por su función en el proceso. Este criterio de clasificación las divide en dos.

a) Interlocutorias: son aquellas sentencias que resuelven un incidente planteado en el juicio. Estas sentencias no se refieren a la cuestión principal sino a un incidente.

b) Definitivas son aquellas que deciden sobre el conflicto de fondo sometido a proceso y ponen fin a éste.

En materia fiscal una sentencia interlocutoria es aquella que, se realiza, por ejemplo, cuando se promueve dentro del juicio un incidente de acumulación de autos, entonces, al momento de que ingrese a la Sala algún juicio que se considera estar en alguno de los supuestos que se plantean en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, la misma Sala deberá ordenar que se acumulen los autos de los juicios más recientes al más antiguo, entonces al ordenario tiene que emitir una resolución que se denomina sentencia interlocutoria de acumulación de autos.

Y las sentencias definitivas son todas aquellas en donde se pone fin al proceso dictándose ya sea validez de la resolución impugnada, nulidad lisa y llana o bien, nulidad para efectos señalándose los mismos.

✓ Por su impugnabilidad. De acuerdo a este criterio de clasificación se dividen en dos:

a) Definitiva - es aquella que, si bien ha sido dictada para resolver el conflicto sometido a proceso, todavía es susceptible de ser impugnada a través de algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia definitiva, a esta sentencia yo le llamaría impugnabile.

b) Firme - es aquella que ya no puede ser impugnada por ningún medio, pero esta antes de ser firme tiene que ser primero definitiva. En otras palabras, esta sentencia es aquella que posee la autoridad de cosa juzgada, a esta Yo le llamaría inimpugnable

6.2.- LA SENTENCIA CIVIL, PENAL Y FISCAL.

Empezaremos con la materia civil. Como ya dije al inicio del presente capítulo, primero hablaríamos de la sentencia en materia civil refiriéndonos a sus aspectos generales y, ahora, en éste punto veremos como se diferencian la sentencia fiscal de la civil y posteriormente de la penal

De lo anterior, cabe hacer aquí la aclaración que tal vez -Usted querido lector- piense que no proceda hacer semejante comparación, pues estamos hablando de dos sentencias totalmente diferentes, en el sentido de que la primera procede de un órgano que si bien no pertenece al Poder Judicial tampoco pertenece al Poder Ejecutivo como desde sus orígenes así lo hayan querido parecer como se observó en el capítulo respectivo a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que posteriormente se aclaró respecto de que es un órgano autónomo independiente de todo Poder hasta del propio Ejecutivo para dictar sus fallos, es decir, respecto del dictado de sus sentencias dicho Tribunal es un órgano autónomo y la segunda sentencia, es decir, la sentencia civil, ésta emana propiamente del Poder Judicial, pero en esencia tienen que ser ambas semejantes pues como ya se vio en sus requisitos tanto formales como de fondo son similares, a excepción de algunos que no necesariamente se tienen que cumplir en materia fiscal, por lo mismo tal vez parecería que tal diferenciación que pretendo hacer no parezca necesaria al ser ésta evidente.

Sin embargo, -respecto de lo anterior- dicha diferenciación que pretendo hacer, no es necesariamente respecto de los aspectos que ya he comentado, como

su etimología y concepto, sus requisitos de forma y fondo (aunque cabe decir que ya señalé algunos), sino precisamente del apartado de donde se habla de la clasificación de las sentencias de donde surge la *diferencia que deseo realizar* a ambas sentencias, específicamente del criterio de clasificación *por su finalidad*, esto es, que en materia civil las sentencias pueden tener tres tipos de finalidad, llamémosles efectos, estos efectos en dicha materia pueden ser tres

- ⊖ Efecto Declarativo
- ⊖ Efecto Constitutivo
- ⊖ Efecto Condenatorio

Esto es, en una sentencia civil se puede tanto reconocer una situación o acto jurídico que ya existe, se puede también modificar, extinguir o crear una situación jurídica, como también se puede pedir la realización de determinada conducta o la abstención de realizarla, es decir, un juez en materia civil tiene poderes más amplios para dictar sus sentencias, esto es propiamente en primera instancia del ramo civil

Seguido de lo anterior, viene la segunda instancia que, en materia civil se inicia con el recurso de Apelación en donde el juzgador tiene la facultad de Confirmar, Revocar o Modificar el acto impugnado, y es precisamente en esta instancia en donde se pretende dar la diferencia de la mencionada sentencia con la fiscal

Lo anterior, no debe suponer que el Juicio de Nulidad que se promueve ante el Tribunal Fiscal es de segunda instancia y que por ello se realiza tal comparación ello no es correcto, sino la comparación se realiza respecto de que en materia civil el juez tiene poderes más generales para poder dictar sus fallos a diferencia de un magistrado en materia fiscal, máxime que el juez civil de segunda instancia revisa la resolución de primera instancia, es decir, el objeto de estudio en

segunda instancia civil es la resolución, tal como sucede en fiscal pues el juicio de nulidad se interpone en contra de una resolución.

Ahora bien, según el origen del Tribunal Fiscal éste no puede dictar fallos en donde modifique, extinga o cree una determinada situación jurídica, sino que solamente puede declarar el reconocimiento (validez) de la resolución impugnada o bien su nulidad, es decir, decir solamente es correcta o incorrecta la resolución que emitió determinada autoridad en determinado juicio si considera que es correcta le reconoce su validez y si por el contrario, la considera incorrecta, la declara nula, estos específicamente son los efectos de las sentencia en materia fiscal, **la validez y la nulidad**, pero existe un tercer efecto que es cuando dicho Tribunal declara **la nulidad para efectos**, este tipo de efecto en la sentencia fiscal es el que provoca dudas, comentarios, opiniones, controversias respecto si dicho Tribunal es de Anulación o de Plena Jurisdicción

De lo anterior, es necesario traer a colación que un verdadero Tribunal de Anulación simplemente declara nula o válida una determinada resolución que mediante juicio ha sido impugnada, esto es, comparando a la sentencia civil con la fiscal, este tipo de sentencia correspondería a aquella que en materia civil es declarativa; y respecto de la "Nulidad para efectos", no cabría dentro de este tipo de Contencioso, ya que eso se acerca a lo que es un Tribunal de Plena Jurisdicción Este tipo de sentencia correspondería a la que en materia civil es la sentencia condenatoria, pues en ella se debe ordenar a quien le haya resultado desfavorable la sentencia lo que debe realizar para resarcir o reparar el daño hecho, o bien, si tiene que dar algo o abstenerse de realizar determinada conducta, en otras palabras a dicha parte se le ordena lo que tiene que hacer, y es lo que se pretende en materia fiscal con ese tercer efecto que ya hemos mencionado, ya que como dice el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239 fracción III:

"La sentencia definitiva podrá
I -

II -

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 de que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses

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 discrecionales³⁰

(el subrayado es personal)

De lo anterior se puede observar como a través de la propia ley, se le dan al Tribunal Fiscal facultades para ordenar a la autoridad demandada (en caso de una nulidad para efectos) como debe dictar su nueva resolución, pero no significa que vaya a sustituir a la autoridad como sucede en materia civil e inclusive también en el procedimiento contencioso administrativo que se lleva acabo en materia local del Estado de Guerrero, y es precisamente a esto a lo que se le llama Contencioso de Plena Jurisdicción, pero como desde sus orígenes al Tribunal Fiscal se le ha reconocido como un Contencioso de Anulación no puede sustituir a la autoridad, pero . entonces, la nulidad para efectos ¿que significa?. La nulidad para efectos significa que el Tribunal Fiscal debe de ordenar a la autoridad administrativa como debe dictar su resolución, acercándose por lo tanto, a lo que se llama Contencioso de Plena Jurisdicción, esto es, que no se respeta el origen primitivo del Tribunal que es el de ser un Contencioso de Anulación y si se respetara debidamente sólo el Tribunal emitiría sentencias donde reconozca la validez del acto o declare la nulidad del mismo y no permitírsele emitir la nulidad para efectos que finalmente no se sabe a quien en realidad beneficia y además no resuelve el asunto porque es una nulidad a medias que yo le llamaría nulidad parcial

Un Tribunal de Plena Jurisdicción, es el que sucede en materia civil (como ya lo había mencionado) cuando a la parte que le resulta desfavorable la sentencia se le ordena de que manera va a reparar el daño causado. Tal como lo sostiene Ovalle Favela en su obra Derecho Procesal Civil:

"Cuando el tribunal de apelación modifique o revoque la sentencia de primera instancia, no debe ordenar al juez *a quo* el sentido de la resolución que debe dictar, sino que él mismo tiene que decidir cuál es el sentido en que queda la sentencia definitiva, sin necesidad de "reenvío" al juez *a quo*."⁸¹

Nota. Esto es lo que precisamente debe ocurrir en el juicio de nulidad, si se le reconociera la calidad de ser un Tribunal de Plena Jurisdicción.

De lo anterior se observa que, en materia civil los jueces que conocen en segunda instancia tienen facultades más amplias que la simple confirmación y revocación de la sentencia de primera instancia, cosa que no sucede en materia fiscal, por lo que yo propongo que se le dé al Tribunal Fiscal el reconocimiento de ser un Tribunal de Plena Jurisdicción para así él poder determinar la manera en que se deba dictar la nueva resolución y así evitarse tantos problemas respecto de su cumplimiento, pues aunque existe un plazo para cumplirlo no se realiza por la autoridad y por ello como consecuencia de esto se le deben de conceder facultades al Tribunal Fiscal para poder sancionar a la autoridad administrativa en los siguientes casos

1 - Cuando se haya iniciado el Recurso de Queja por incumplimiento de sentencia, y

2 - Cuando del estudio de los conceptos de impugnación en el juicio de nulidad se observen de manera evidente violaciones al procedimiento en el recurso administrativo que se impugna, entonces se *prevendrá a la autoridad para que ya no cometa dichas violaciones otorgándosele un descuento al contribuyente en el pago de los recargos de su crédito fiscal adeudado, y para el caso de que la autoridad*

⁸⁰Código Fiscal de la Federación.

reincida en las violaciones se le sancionará con multa, otorgándosele descuento al contribuyente afectado por la violación mencionada de acuerdo a su situación económica dictaminado por Contador Público autorizado por el Tribunal Fiscal y de acuerdo al tipo de infracción cometida

Lo evidente en las violaciones al procedimiento significa que existiendo en Ley la manera de como realizarlo no se haya acatado al pie de la letra.

Lo anterior, es necesario que se realice, pues no es posible que la autoridad cometa violaciones al procedimiento evidentes ya que ella es la experta en cuanto a procedimiento fiscal se refiere y es ilógico pensar que por algún error cometió tales violaciones y, por ese sólo hecho se le dé de nueva cuenta oportunidad para corregir su error y todavía se le cuente ese tiempo al particular para determinarle sus recargos y sus actualizaciones, pues como no existe precepto legal alguno que señale que mientras se este en juicio se suspenda el tiempo para la no-determinación de los recargos, y cuando se llega al final del juicio se comienza a contar desde que se incurre en mora hasta que el crédito quede totalmente cubierto, tal como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

"FIANZAS - RECARGOS - ACUSACIÓN DE LOS - Conforme a lo establecido por el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación cuando no se pague un crédito fiscal en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, deberán cubrirse recargos, en concepto de indemnización al fisco por la falta de pago oportuno y el artículo 157 del ordenamiento jurídico en cuestión únicamente establece que el procedimiento administrativo se suspende a solicitud del interesado. Como ninguno de dichos preceptos hace alusión a que los recargos dejan de causarse cuando se inicie la tramitación de algún recurso o de un juicio de nulidad, no existe base legal para que no se causen y, consecuentemente, existe la obligación de pagar recargos desde la fecha en que se incurre en mora hasta que el adeudo quede íntegramente cubierto

Revisión No 708/77/5452/77, resuelta por unanimidad de 6 votos, en sesión de 19 de febrero de 1979

⁸¹Ovalle Favela Jose, Op cit., pág. 254

Revisión No 172/77/9322/76, resuelta por unanimidad de 6 votos, en sesión de 19 de febrero de 1979.
Revisión No. 268/77/10702/76, resuelta por unanimidad de 6 votos, en sesión de 19 de febrero de 1979.
R. T. F. F. Año I, Nos 1 a 6, Agosto 1978-Julio 1979, p. 311 ⁸²

Por otro lado, cabe decir que, en materia civil, estamos hablando de particulares en contienda y que es el Estado a través de un juez del Poder Judicial el encargado de dirimir las controversias de esos particulares, a diferencia de la materia fiscal, en donde no son particulares los que están en contienda sino que es un particular contra el mismo Estado, representado por lo regular por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que lo que esta en juego es el Erario Público, pues las controversias suelen surgir cuando el particular no cumple con determinada obligación fiscal y la autoridad al ejercer sus facultades de comprobación (es decir, cuando visitan al particular para requerirle información acerca de que si esta cumpliendo cabalmente con sus obligaciones fiscales o simplemente se le requiere vía oficio), entonces suelen surgir diferencias entre ambas partes, por un lado el contribuyente que puede ser una persona física o bien una persona moral (véase el capítulo V respecto de las partes en el juicio de nulidad), y por el otro el Estado a través de sus Secretarías de Estado y por ello es que el Tribunal encargado de dirimir dichas diferencias no tiene que depender de ningún Poder, y mucho menos para dictar sus fallos, pues como dice el artículo 17 constitucional que a la letra dice

"Artículo 17.- ... 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** ..
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 ⁸³

⁸² Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, pág. 325.

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De lo anterior se observa que la imparción de justicia debe ser gratuita, expedita e imparcial, en esto, lo que nos interesa es simplemente hablar de la imparcialidad, ¿pero acaso en fiscal la justicia es imparcial?, es decir, ¿que tanto de imparcial es la administración de justicia en materia fiscal?, ya que lo que esta en juego y siempre resulta ser el objeto del juicio es el Erario Público, esto es, se pretende a como de lugar proteger ¿a quien?, al Erario Público o al particular, claro que al Erario Público, por ello el Estado no puede estar en contra de sí mismo, además en mi meridiana experiencia en esta área he observado que la autoridad administrativa tiene más facilidades para ganar que el contribuyente, por lo siguiente

1 - En materia fiscal la autoridad es la experta y el contribuyente muchas veces no, que aunque asistidos de su abogado este luego no conoce la materia, o bien, pretenden que un Contador Público los auxilie y, éste desconoce el procedimiento fiscal

2 - Derivado del anterior, debería de haber suplencia de la queja para el contribuyente pero desgraciadamente no la hay, aunque existe dentro de Hacienda el departamento de Asistencia al Contribuyente, que en ocasiones no es leal porque algunas veces sólo es una artimaña para saber que pasos va a seguir el contribuyente o pretenden que el mismo caiga en un error para así cobrarte demás

3 - La autoridad tiene el Recurso de Revisión para impugnar las sentencias que emite el Tribunal Fiscal, situación que no debería de ocurrir porque -como ya lo dije- ella es la experta en fiscal y no se le deben de dar muchas oportunidades Cabe decir, que el particular tiene el Amparo pero la autoridad no debería tener un recurso como le sucede al Ministerio Público en penal que posteriormente explicaré Esto se refuerza con lo siguiente.

* merece particular relevancia el hecho de que al ser el recurso de revisión de la competencia de los *Tribunales Colegiados de Circuito*,

su resolución ya no admite impugnación alguna, con lo cual se acentúa la desigualdad procesal..⁸⁴

4.- Aunque pierda la autoridad en el juicio de nulidad puede emitir una nueva resolución, aún tratándose de nulidad lisa y llana pero mediante otra facultad, esto es, si el acto impugnado deriva de una revisión de gabinete y por ella se emite nulidad lisa y llana, la autoridad por no perder la oportunidad de cobrar un buen crédito fiscal emite un nuevo acto pero mediante visita domiciliaria -por ejemplo-, iniciándose así de nuevo el procedimiento sobre el mismo crédito

5 - La autoridad comete errores en el procedimiento y no se le sanciona a diferencia del particular el cual hasta por no poner correctamente su nombre se le multa y, ahora con las reformas que entraron en vigor el 1º de enero de 1998, si no se anota ceros en las declaraciones provisionales o cuando estando obligado a dejar en blanco el renglón de retenciones anote cero también se multará al particular. ello deriva de la Revista Nuevo Consultorio Fiscal en su número 202

Ahora bien, pasando a la materia penal, en igual circunstancias este tipo de sentencia emana del Poder Judicial a diferencia de la fiscal.

Vamos a ver, en penal la sentencia suele ser simplemente condenatoria, es decir, el juez penal tiene facultades sólo para decidir que conducta debe de tomar el reo, si se le absuelve de toda culpa o si es culpable, en éste último caso es cuando el juez decide que conducta debe realizar el culpable para resarcir el daño causado

En este tipo de juicio, las partes en contienda son en esencia particulares, solo que cambia la situación de una de ellas cuando al agraviado se le protege con la institución del Ministerio Público y es éste el que se convierte en contraparte del

⁸⁴ Martínez Rosaslandia Sergio. "Análisis crítico y sugerencias de reformas legislativas, sobre las figuras de la sentencia, los recursos contenciosos, la facultad de atracción y la jurisprudencia, reguladas en el Código Fiscal de la Federación vigente" Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto (A A V.V), Op. cit Pág. 123

reo, el cual es asistido por un defensor de oficio, entonces de parte del agraviado el Estado entra en su protección y prácticamente la contienda viene a ser como en materia fiscal, en donde por un lado esta el particular como reo y por el otro el Estado con la Institución del Ministerio Público asistiendo y protegiendo al agraviado, y en general a la sociedad, lo que en materia fiscal sucede de la siguiente manera, por un lado esta el particular (contribuyente) y por el otro la autoridad (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien, otra Secretaría) pero ésta protege no a la sociedad sino al Erario Público, tal vez, en sentido indirecto, si protege a la sociedad, pues dependiendo de que tanto se recauden los ingresos serán los servicios y beneficios de la sociedad, pero algo muy curioso que sucede en materia penal a diferencia de lo que sucede en materia fiscal, es el hecho de que en penal después de que se emite la sentencia de segunda instancia el Ministerio Público ya no tiene instancia a la cual acudir para defender los derechos de su agraviado y en general de la sociedad que en este sentido si la protege de manera directa, en cambio, en fiscal todavía después de dictada la sentencia en el Tribunal Fiscal de la Federación se le da oportunidad a la autoridad de impugnarla mediante Revisión ante los Tribunales Colegiados y ante esta resolución el particular ya no puede hacer nada pues la misma tiene el carácter de irrecurrible pues es dictada por un Tribunal Colegiado, esto es, como si fuera un Amparo Directo. Tal situación se deriva del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y del 104 I-B constitucional que a continuación se transcriben

"Artículo 248 - Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación. ."⁸⁵

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

⁸⁵Código Fiscal de la Federación

I-B - De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno⁸⁶
(El subrayado es personal)

Todo lo anterior, indica que no es tan imparcial la impartición de justicia en materia fiscal pues siempre se le esta dando oportunidad a la autoridad de defenderse y de ganar por todos lados, además hay que agregar que es la autoridad administrativa la que dicta sus resoluciones misceláneas que, en ciertas ocasiones vienen a darle otro sentido a algunas leyes fiscales, o bien, las modifican ellas mismas para encontrar una respuesta a su comportamiento y, así justificar con fundamentos legales sus resoluciones

6.3.- LAS CAUSALES DE NULIDAD EN MATERIA FISCAL.

Desde su expedición la Ley de Justicia Fiscal en 1936, contempló en el artículo 56 las distintas causales de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, mismas causales que en esencia, coinciden con las establecidas en Francia y que constituyen para el ya tan mencionado Consejo de Estado los medios para interponer el Recurso por Exceso de Poder:

“serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo”

a) - Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;

⁸⁶Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado;
- c) - Violación de la ley aplicada, o que debió aplicarse al emitir la decisión, y
- d).- Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracciones a las leyes fiscales"⁸⁷

Asimismo, el artículo 58 de esta ley, dispuso la obligación a las Salas de indicar de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, cuando se declare la nulidad de una resolución administrativa, salvo que se limite a mandar a reponer el procedimiento o sean las autoridades las actoras en el juicio

Estas mismas ideas se tomaron para realizar el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, que surgió posteriormente a la Ley de Justicia Fiscal, misma que se derogó por dicho código ya que este recogía las mismas causales de nulidad de las resoluciones administrativas y no fue sino hasta 1952 que se reforma la fracción c) de las mencionadas causales quedando así:

" c).- Violación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida"⁸⁸

Posteriormente en 1967, siguen las mismas causales, sólo se elimina de la fracción d), en tratándose del Desvío de Poder, las palabras "impuestos por infracciones a las leyes fiscales", y así estableció:

"d) - Desvío de poder tratándose de sanciones "⁸⁹

Viene el nuevo Código Fiscal de la Federación que entra en vigor el 1º de enero de 1983, el cual dispone en su artículo 2º transitorio, derogar al Código anterior de 30 de diciembre de 1966, y en él se establece en su artículo 238, en

⁸⁷Cervantes Montenegro Joaquín, Op cit., pág. 125

⁸⁸Idem, pag. 126.

⁸⁹Idem

esencia, las mismas causales de anulación, pero modificando su redacción e *introduciendo una nueva causal en su fracción III, que establece vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular*

Ahora bien, es el artículo 239, el que regula la "Nulidad para efectos", *introduciendo reformas al Código de 1967, pues antes se contemplaba en el artículo 230*

Esta reforma establece el otorgamiento a la Administración, por vez primera, del plazo de cuatro meses, para realizar un determinado acto o reponer un procedimiento ordenado en una sentencia, previendo que solo podrá dictarse sentencia para efectos en los casos de las fracciones II, III y V del artículo 238.

Es decir las relativas a la:

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

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

Fracción 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 1985, se presentó un proyecto para reformar las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación; en la exposición de motivos de la reforma se señaló lo siguiente según el autor Joaquín Cervantes Montenegro.

"Las reformas que se proponen efectuar al Código Fiscal de la Federación obedece a los objetivos de alcanzar un sistema fiscal más justo y equitativo, que busque modernizar la administración tributaria imprimiéndole mayor eficacia en su actuación.

Dentro del marco señalado, debe destacarse la introducción de modificaciones tendientes a evitar prácticas de algunos contribuyentes que basándose en aspectos de carácter puramente formal, obstaculizan la realización de diversas diligencias de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia o para exigir el pago de las contribuciones que legítimamente les corresponde pagar a los contribuyentes.

...se establece que sólo serán causas de nulidad las de omisión de los requisitos formales de una resolución o los vicios de procedimiento en que se hubiere incurrido siempre y cuando afecten las defensas del particular y el agravio trascienda al sentido de la resolución⁹⁰

Así, dicho proyecto propone reformar y adicionar las fracciones II y III del artículo 238, en los siguientes términos:

"Fracción II - Omisión de los requisitos formales exigidos en leyes que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso

Fracción III - Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución"⁹¹

De la breve reseña anterior, podemos concluir, que las causales de anulación que en Francia se establecieron como hipótesis de violación a la ley para el Recurso por Exceso de Poder, mismas que han sido trasladadas a nuestro Derecho y han permanecido en esencia, ya que en la actualidad siguen

Actualmente las causales de nulidad se establecen en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

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

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

II - Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la

⁹⁰Idem, pág. 127

⁹¹Idem

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 el ejercicio de las facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades ⁹²

Aunado a lo anterior, es menester aclarar que, en la actualidad, sólo es obligatoria emitir una sentencia de "Nulidad para efectos", tratándose de las fracciones II y III del artículo mencionado anteriormente, tal como se deriva del artículo 239 en su último párrafo -que ya ha quedado transcrito en el presente trabajo-

Por otro lado, es importante mencionar que, desde el origen del Tribunal Fiscal se le ha encasillado dentro del Contencioso de Anulación más no de Plena Jurisdicción, y atendiendo a las causales ya mencionadas éstas otorgan facultades que exceden de la naturaleza del Contencioso de Anulación que se imita de Francia Como a continuación se observará ya que aquí cabe enfatizar las diferencias entre un Contencioso de Anulación y uno de Plena Jurisdicción.

La diferencia fundamental entre uno y otro tipo de contencioso estriba en la función de la naturaleza de los poderes del juez, así como en las pretensiones del demandante ya que son diversas las causales tanto para uno como para otro, esto es, respecto de la naturaleza de las facultades del juez, en el contencioso de Anulación, el órgano jurisdiccional debe limitarse única y exclusivamente a anular el acto o procedimiento combatido y en el de Plena Jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante

⁹²Código Fiscal de la Federación

Ahora bien, respecto de las pretensiones del demandante, es necesario decir que, la doctrina suele hacer una distinción por materias, ya que en ocasiones el *demandante puede optar entre uno y otro procedimiento* atendiendo a su pretensión y no importando la materia a que se refiera, y al respecto se enumeran las que corresponden al contencioso de Plena Jurisdicción, las cuales son:

- a) Responsabilidad de la Administración.
- b) Contratos
- c) Contribuciones directas y tasas
- d) Materia electoral.
- e) Funcionarios, cuando no es posible satisfacer las pretensiones con la anulación
- f) Aquellos establecimientos que sean incómodos, insalubres y peligrosos ⁹³

Las materias antes señaladas sólo son admisibles en el contencioso de Plena Jurisdicción, y que, independientemente de las pretensiones del demandante, se estará siempre en la presencia de este tipo de contencioso. Pero cabe decir, que existen materias en que el demandante puede optar entre uno y otro procedimiento, y es en estos casos cuando se atiende a la pretensión del demandante para así saber si corresponde a un contencioso de Anulación o de Plena Jurisdicción

Lo antes mencionado sólo sucede en Francia, pues en México prácticamente todas esas materias las maneja el Tribunal Fiscal salvo las señaladas en los incisos d) y f), pues si atendemos al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación encontraremos que precisamente casi todas esas materias se incluyen como competencia del mencionado Tribunal, y aún así se dice que es un Contencioso de Anulación, cuando tiene características de un Contencioso de Plena Jurisdicción

Respecto del contencioso de Anulación se establecen como causas de tal procedimiento las siguientes:

⁹³Cervantes Montenegro Joaquín, Op cit , pag. 98

- 1) Incompetencia.
- 2) Vicios de forma.
- 3) Violaciones de la Ley y de los derechos adquiridos
- 4) Desviación de poder³⁴

Cualquier procedimiento que se daba dentro de estas causales, al resolver el Consejo debe determinar que existe violación a la Ley, y su resolución declarará que el acto administrativo es nulo, limitándose a declarar dicha nulidad, cuyos efectos son retroactivos. En ella el órgano jurisdiccional no puede sustituir a la administración, por lo que no puede dictar algún acto en sentido contrario, o reformar el acto que ha sido anulado, sino únicamente declarar la nulidad en la que ha constatado el error de Derecho cometido por la Administración, declara que el acto está afectado de ilegalidad.

Lo anterior indica precisamente como debería de ser el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo reconocer la validez o declarar la nulidad y no admitir otro efecto en sus sentencias, pues es un Tribunal de Anulación, por ello digo que se le debe reconocer el carácter de Contencioso de Plena Jurisdicción para que pueda sustituir a la autoridad y en verdad indicar como se debe de resolver el asunto que se le encomendó y, en consecuencia que desaparezca la "Nulidad para efectos" y, además se le otorguen facultades para ejecutar sus propias resoluciones y, también se le otorguen facultades para sancionar a las autoridades que realicen procedimientos con violaciones a la ley y también por incumplimiento a sus resoluciones.

Ahora bien, una vez analizado lo anterior es menester entrar al estudio de los efectos de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, para finalizar con la nulidad para efectos en donde se analizarán cada una de las causales de nulidad.

6.4.- LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De acuerdo con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación los efectos de dichas sentencias son los siguientes.

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada

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

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este código

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

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este código, el Tribunal 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.⁹⁵

De la transcripción anterior, se observa que las sentencias que emite el Tribunal Fiscal tienen tres tipos de efectos: el de validez, el de nulidad "lisa y llana" y la "Nulidad para efectos"

Por lo que corresponde al primero de los efectos señalados, esta consiste en la declaración de ineficacia de los agravios aducidos por el actor en el juicio y la subsistencia de la presunción de legalidad conferidos a los actos de la autoridad, producto todo ello de la no-demostración de los hechos constitutivos de la acción

⁹⁴Idem, pág 99

intentada. Cuando se declara este tipo de efecto se deja expedito el derecho de la autoridad para llevar a cabo su propia determinación para ejecutar o mandar ejecutar su resolución

En cuanto al segundo tipo de efectos, este simplemente consiste en que el actor probó su acción y sus pretensiones y la autoridad no, esto es, el Tribunal a la hora de que pronuncia este tipo de sentencia determina que la resolución combatida esta viciada de ilegalidad, esto es, que la resolución que se impugna ha violado la ley y, por lo tanto, es nula.

Cabe hacer mención, que los dos anteriores efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación corresponden exactamente al tipo de contencioso al cual pertenece el Tribunal, es decir, al Contencioso de Anulación que desde sus orígenes se le ha impregnado, pues estas sentencias demuestran que el Tribunal es de simple anulación y, por ende, sus sentencias son meramente declarativas, porque ya sea que reconozca la validez de la resolución o declare su nulidad como se demuestra con esos dos tipos de efectos, cosa que no sucede con su tercer efecto que, enseguida se verá y por ello se han surgido mitos, dudas y comentarios acerca del tipo de contencioso del Tribunal Fiscal

Ahora bien, en cuanto al tercero de los mencionados efectos, y que para nuestra tesis es el que más nos interesa, ya que a razón de este se han presentado varios problemas en la práctica fiscal al momento de que el Tribunal Fiscal emite ese tipo de sentencia

Respecto de este tipo de efecto es necesario hacer el comentario que el mismo es característico de las sentencias condenatorias, en donde el juzgador ordena la reposición del acto o procedimiento anulado, proporcionando las directrices conforme a las cuales la autoridad deberá hacerlo, es más hasta el

⁹⁵Código Fiscal de la Federación

mismo Código Fiscal establece el plazo para que dicha resolución se cumpla Como se deriva de la transcripción hecha del artículo 239 en su última parte. Pero, si bien es cierto que, se impone a la autoridad un plazo para que se emita la nueva resolución en caso de que se llegase a emitir una "Nulidad para efectos", no se impone en caso de incumplimiento a dicha autoridad una sanción misma que debe de ser para que dicho precepto sea obligatorio sino seguirá ocurriendo lo que hasta ahora, esto es, que no se cumplen con las sentencias que emite el Tribunal Fiscal máxime tratándose de una nulidad para efectos, por lo que considero que si al Tribunal se le reconoce como Contencioso de Plena Jurisdicción se resolverían los problemas de incumplimiento de sus fallos ya que es garantía constitucional que los tribunales que imparten justicia garanticen al gobernado el cumplimiento de sus resoluciones como se deriva del artículo 17 constitucional cuya parte conducente indica

"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".⁹⁶

Ahora bien, la cuestión es, saber si es correcto o no que el Tribunal Fiscal siga emitiendo este tipo de sentencias cuando en realidad no corresponde a su verdadera naturaleza o, es necesario que, al Tribunal se le otorguen en realidad facultades propias de un Contencioso de Plena Jurisdicción a fin de que sus sentencias sean imperativas y así mismo el Tribunal sea capaz de imponer sanciones a las autoridades que incurran en el incumplimiento de sus fallos y además cuando con motivo de las causales derivada del artículo 238 las violaciones al procedimiento sean de manera reincidente

Luego entonces, es necesario ahora entrar al estudio específico de cada una de las causales que dan origen a la sentencia en donde se nulifica el acto ya

⁹⁶Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

sea en forma lisa y llana -a la cual se le debería llamar nulidad total-, o bien, mediante la "Nulidad para efectos" -a la que se le debería llamar nulidad parcial-.

A continuación mencionaremos los alcances de la declaratoria de nulidad de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, según sea la causal de anulación presentada, de las reguladas en el artículo 238 del Código Tributario Federal

En la primera de sus fracciones se habla de la incompetencia del funcionario emisor de la resolución impugnada u ordenador o tramitador del procedimiento del que se derive aquélla. Así tenemos que la incompetencia viene siendo la ineptitud legal de una autoridad para tomar una decisión o bien para realizar actos que no están comprendidos dentro de sus atribuciones. En este supuesto la declaratoria de nulidad será, en términos generales, de manera absoluta; puesto que no existiría la posibilidad de que los actos o resoluciones tuvieran algún valor jurídico si fueron emitidos por una autoridad incompetente. Pero existen casos en que el Tribunal considera emitir nulidad para efectos aunque no lo establezca expresamente el artículo 239 en su penúltimo párrafo, como es el caso de una resolución recaída a un recurso administrativo que proviniera de una autoridad carente de facultades para tramitarlo y resolverlo. En este supuesto se declararía la nulidad del acto combatido y se ordenaría que la autoridad competente se abocara al conocimiento y decisión de la instancia planteada por el particular, determinando lo que en derecho correspondiera en cuanto a sus pretensiones. Pero pienso que, no tiene caso declarar la nulidad para efectos, mejor será declarar la nulidad lisa y llana de la resolución que se impugne.

En la segunda de las fracciones del numeral en cita, se señala como causal de anulación la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución a debate, inclusive la indebida motivación y fundamentación, en su caso. Aquí de acuerdo al

artículo 239 del Código Fiscal de la Federación siempre se debe dictar una nulidad para efectos, en lo que yo no estoy de acuerdo por lo siguiente.

La omisión de los requisitos formales consiste en la inobservancia total o parcial de los formalismos que conforme a la Ley debe seguir el acto en su formación para que tenga validez y eficacia jurídica, así como para que produzca efectos para con el particular al que va dirigido. Yo pienso que esta fracción debería quedar sin la última parte, es decir, sin incluir lo concerniente a la fundamentación y motivación pues no hay que confundir la forma con la sustancia y estos requisitos son inclusive garantía constitucional. Aquí la declaratoria de nulidad de acuerdo con lo antes mencionado siempre deberá ser nulidad lisa y llana y no, nulidad para el efecto de que la autoridad emisora de la resolución subsane las omisiones observadas, pues se califica la ilegalidad de la resolución impugnada, o bien, su validez, y si no se cumplieron con las formalidades exigidas por la ley es lógico determinar que la resolución que se impugna es ilegal y por lo tanto debe dictarse nulidad lisa y llana. Y tratándose de requisitos constitucionales, esto no se pueden subsanar, por lo que considero que esa última parte se traslade a la fracción IV del artículo en comento, por cuestiones de mera redacción para así resolver las formalidades por un lado y lo sustantivo por otro, dando como resultado también que se dictara una nulidad lisa y llana, como se deriva de la siguiente jurisprudencia

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN - DEBEN DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, Y NO PARA DETERMINADOS EFECTOS, CUANDO EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN DE DONDE DERIVA ESTA VICIADO DE ORIGEN.- Si en el juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación queda demostrada la ilegalidad del procedimiento de fiscalización antecedente y presupuesto de la resolución liquidatoria impugnada, ya sea porque la orden de visita domiciliaria respectiva se hubiese emitido con violación a los artículos 16 constitucional y 38 fracción II del Código Fiscal de la Federación, por no precisarse el objeto que se busca ni el objeto o propósito de que se trate, o bien, porque no se circunstanció en la forma debida el hecho relativo a la identificación de los auditores designados y que comparecieron a la práctica de la

visita, por no haber consignado de manera pormenorizada los datos relativos a los documentos que sirvieron para llevar a cabo dicha identificación ante el sujeto pasivo visitado, dejándose de respetar las formalidades previstas en los artículos 44 fracción III y 46 fracción I del citado Código Fiscal; ello acarrea la nulidad lisa y llana de la liquidación de impuestos con base en los artículos 238 fracción IV y 239 fracción II del propio Código, por haberse dictado en contravención de las disposiciones aplicables que afectan la garantía de legalidad del gobernado y es fruto de un procedimiento viciado de origen, el cual no es susceptible de ser repuesto hasta el punto de retrotraerse al momento en que se incurrió en la afectación con el propósito de subsanar las violaciones cometidas, pues de pretenderlo, la autoridad actuaría sin base legal en cuanto que la orden de visita en la que forzosamente tendría que apoyarse, es ilegal, y por tanto no puede producir consecuencias de derecho. Por consiguiente, esa resolución está afectada de nulidad lisa y llana, y no para efectos, ya que si bien la violación a las disposiciones aplicables entraña vicios del procedimiento, también es verdad que son de imposible reparación, sin que la autoridad quede por esta causa constreñida al ejercicio de sus facultades de comprobación legalmente conferidas, como tampoco queda impedida para ese fin, siempre que se encuentre dentro del término legal

Juicio Atrayente No 114/92/187/92-II - Resuelto en sesión de 29 de abril de 1993, por mayoría de 6 votos y 1 con los puntos resolutivos - Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria - Secretario. Lic. Avelino C. Toscano Toscano⁹⁷

Por lo anterior, respecto de la forma, no estoy de acuerdo que en este caso se emita una nulidad para efectos pues los formalismos que se tienen que seguir al dictar un acto o realizar determinado procedimiento deben de acatarse, pero en este caso cabe agregar que, es necesario que se establezca en ley una sanción para aquella autoridad que cometa dichas violaciones pues al dictar sus actos o llevar a cabo sus facultades debe de hacerlo con estricto apego a la ley y, en esta materia no se debe de dictar esa sentencia sino una nulidad lisa y llana pues el Tribunal es de ilegalidad y, por ende si el procedimiento tiene algún vicio es ilegal totalmente no puede ser legal a medias, además debe imponérsele una sanción a la autoridad

⁹⁷ Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, pág. 680

administrativa para que ya no reincida y el Tribunal Fiscal sólo se dedique a resolver cuestiones de fondo pues la forma debe ser respetada por toda autoridad

Y respecto de la fundamentación y motivación quiero decir que no estoy de acuerdo que se dicte nulidad para efectos, sino que sea nulidad lisa y llana y esta misma se trasladada a la fracción IV del artículo 238 del Código Tributario Federal, pues se trata de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional que habla de la fundamentación y motivación de todo acto, como es también el caso de que sea una autoridad competente y, por ende, cuando se tenga como causal de nulidad esta fracción debe dictarse nulidad lisa y llana pues se dirá que dicho acto esta viciado de origen –como se mencionó en la jurisprudencia ya transcrita en líneas arriba-

La causal de anulación contemplada en la fracción III del precepto que nos ocupa, se refiere a los vicios cometidos durante la substanciación del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución combatida en juicio y emane del mismo. Los vicios del procedimiento se traducen en el desacato a las secuelas de orden lógico y legal previstas por las normas adjetivas para la emisión de las resoluciones administrativas. La declaratoria de nulidad según el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, será para efectos en estos casos, ordenándose a la autoridad demandada que subsane los vicios del procedimiento cometidos y, una vez hecho esto, decida lo que en derecho proceda en cuanto a la situación del particular

Aquí es importante resaltar que, tanto en la fracción II como en la III del numeral en cuestión, se señala que, para que se den tales causales es necesario que afecten las defensas del particular y que trasciendan al sentido de la resolución controvertida en juicio, pero en ningún momento el Código Fiscal define cuando se consideran afectadas las defensas del particular, o bien, que se considere que tal causal de nulidad a trascendido al sentido de la resolución, por lo que, el Magistrado José Gustavo Acero Rodríguez ha considerado que ello es cuando:

".. esto es, que con ellos efectivamente se le haya impedido al actor ejercitar con plenitud los medios de defensa legal que tenga a su alcance o bien aportar durante el procedimiento administrativo correspondiente los elementos probatorios que estimara conducentes para desvirtuar las imputaciones que les haga la autoridad. Además, se necesita que las omisiones formales y los vicios del procedimiento realmente hayan trascendido al sentido de la resolución materia del juicio, o sea, que su comisión haya afectado de manera esencial la forma en que la autoridad puso fin al procedimiento administrativo incoado en contra del particular, descartándose, por ende, aquellos presentados pero cuya comisión no afectó la forma de resolver y que aún siendo subsanados no llevaría a otro resultado diferente."⁹⁸

En virtud de lo anterior, se deriva que, para que se den las causales de las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, es necesario que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución. Entonces respecto de la fracción III al momento de que el Tribunal Fiscal entra al estudio de los conceptos de impugnación del actor, encontrando que si probó su acción y pretensión y determinó que la autoridad cometió dichas violaciones al procedimiento, debe resolver según el artículo 239 del mencionado ordenamiento con la "Nulidad para efectos", lo cual Yo considero que, no es correcto, sino que se debe de resolver de manera definitiva, pues, es evidente que, en estos casos, la resolución que se impugna es ilegal y debe de dictarse nulidad lisa y llana. En estos casos procede que el Tribunal Fiscal imponga una sanción a la autoridad previo apercibimiento diciendo en el mismo que si reincide se le aplicará una multa cuyo monto estará determinado en un apartado especial del Código Fiscal Federal.

Es necesario, hacer énfasis en que, la autoridad administrativa necesita que se le sancione pues hasta el momento en el Código no existe apartado respecto de las sanciones a la autoridad cuando no cumpla correctamente con sus facultades o cuando en juicio violente el procedimiento, o bien, lleve a cabo sus facultades de comprobación de manera arbitraria y, pues sólo existe apartado especial para

⁹⁸Acero Rodríguez José Gustavo, "Los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación" García Camberos Gilberto (A A V V) "El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal

sancionar al contribuyente inclusive hasta por no poner correctamente su nombre se le impone multa y, en cambio, a la autoridad en vez de sancionársele se le da oportunidad de emitir nuevamente su fallo y sin ninguna sanción. He aquí además un motivo más para considerar que en materia fiscal no existe imparcialidad. Tai como se desprende de la siguiente transcripción:

"TITULO CUARTO

De las infracciones y delitos fiscales.

CAPITULO I

De las infracciones

Artículo 78 - Tratándose de la omisión de contribuciones por error aritmético en las declaraciones, se impondrá una multa del 20% al 25% de las contribuciones omitidas. .

Artículo 81 - Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias:

..

II.- Presentar las declaraciones, solicitudes, avisos o expedir constancias, incompletos o con errores

X - No proporcionar la información relativa a los clientes que solicitan la impresión de comprobantes fiscales en términos del artículo 29, segundo párrafo de este Código dentro del plazo que establecen las disposiciones fiscales o presentarla incompleta o con errores

XVI - No proporcionar la información a que se refieren el penúltimo y último párrafos del artículo 31 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado o presentarla incompleta o con errores

Artículo 83 - Son infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descubiertas en el ejercicio de las facultades de comprobación, las siguientes

..

IV - No hacer los asientos correspondientes a las operaciones efectuadas, hacerlos incompletos, inexactos o fuera de los plazos respectivos.

Artículo 84-A - Son infracciones en las que pueden incurrir las instituciones de crédito en relación a las obligaciones a que se refiere el artículo 32-B de este Código, las siguientes:

.....

III.- Procesar incorrectamente las declaraciones de pago de contribuciones que reciban.

de la Federación", 1ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1992, T.F.F. Págs 162

V - Asentar incorrectamente o no asentar en los contratos respectivos el nombre, denominación o razón social, domicilio y clave del registro federal de contribuyentes o la que la sustituya, del cuentahabiente

Artículo 84-C - Son infracciones de los usuarios de los servicios así como de los cuentahabientes de las instituciones de crédito a que se refiere el último párrafo del artículo 30-A de este Código, la omisión total o parcial de la obligación de proporcionar la información relativa a su nombre, denominación o razón social, clave del registro federal de contribuyentes o los datos que se requieran para formar dicha clave o la que la sustituya, que les soliciten los prestadores de servicios y las instituciones de crédito, así como proporcionar datos incorrectos o falsos⁹⁹

Por su parte, la fracción IV del precepto legal que se comenta alude a las violaciones de fondo, estas implican un conculcamiento de los motivos y fundamentos del acto, o sea, de las circunstancias de hecho o de derecho que llevaron a la autoridad a emitirlo. De tal forma, que la inexistencia o falsa interpretación de los hechos conduce a una ilegal aplicación de la ley. También la indebida aplicación del precepto invocado o la no-aplicación debida generan esta violación de fondo. Esto puede cometerse de dos formas. Si la autoridad emisora de la resolución impugnada no tomó en cuenta que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron diferentes a como los apreció o bien los consideró en forma equivocada. Segunda que al dictarse el acto combatido se violó lo dispuesto por los preceptos legales aplicados en el mismo, o bien, que se dejó de aplicar al caso concreto lo establecido por los dispositivos jurídicos que regulaban la cuestión debatida. En cuanto a esta causal por tratarse de violaciones de fondo y, además porque el Código Fiscal no la señala para emitirse una "Nulidad para efectos" y, se debe, por ende, en todos los casos dictar la nulidad lisa y llana. Máxime que lo que tiene como causal esta consagrada como garantía individual en el artículo 16 constitucional de la debida fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, pues es de deplorable derecho que la autoridad después de cometer una violación de fondo pretenda que se le dé nuevamente la oportunidad de dictar su resolución

⁹⁹Código Fiscal de la Federación

sin mayor problema. Pero existe, sin embargo, la posibilidad de que se pueda emitir para ciertos efectos como lo sostiene el Magistrado Acero Rodríguez:

"En el supuesto de una resolución recaída a un recurso administrativo en el que la autoridad sustanciadora del mismo apreció equivocadamente los hechos que planteó el recurrente. Aquí la declaratoria de nulidad tendría que ser necesariamente para el efecto de que se dictara una nueva resolución dentro del expediente administrativo respectivo, en el que se dejara insubsistente el acto controvertido."¹⁰⁰

A lo anterior, no estamos de acuerdo, pues como ya se dijo antes, esta se considera como una garantía individual dentro de la Constitución¹⁰¹ y no es posible que a una autoridad administrativa se le dé permiso de violar la Constitución al establecerse como causal la falta o indebida fundamentación y motivación y todavía se le dé oportunidad de dictar nuevamente su fallo y sin ninguna sanción, esto es, como un premio a la autoridad y todavía si se impugnase un crédito fiscal la autoridad cobraría desde luego los recargos y las actualizaciones al particular

Por lo anterior, considero que la sentencia que se dicte sea nulidad lisa y llana y además se traslade la parte final de la segunda fracción a esta para que de una vez se resuelvan las cuestiones de fondo en una sola fracción y las formalidades en otra

Por último, la fracción V del artículo en comento, se refiere a la causal de anulación consistente en que la resolución impugnada se haya emitido en contra de los fines por los cuales se le concedió a la autoridad el ejercicio de una facultad discrecional. Esto consiste en el apartamiento del poder conferido a las autoridades administrativas en busca de la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación

¹⁰⁰Acero Rodríguez José Gustavo, Op cit . pág 162

La nulidad que se dicte en el caso anterior debe ser lisa y llana pues no se debe dar a la autoridad tantas oportunidades de subsanar sus errores y que en este caso ya no se considera un error sino una actitud dolosa pues cada autoridad sabe perfectamente sus facultades y el alcance de las mismas y, por ende, no es posible que cometa esta violación a la ley y de paso se le dé oportunidad de corregirse cuando por su culpa se ha iniciado todo un procedimiento y, que al fin de cuentas solo era para indicarle que se excedió de sus facultades y que sea tan amable de repetir el acto, máxime que el artículo 239 en sus párrafos finales no indica que por esta fracción deba dictarse una nulidad para efectos, por ello debe interpretarse contrario sensu.

A todo lo anterior, quiero insistir acerca de que las causales de nulidad que se manejan para el Tribunal Fiscal son las mismas que se manejan en Francia para el Contencioso de Anulación y por ello se dijo desde su creación que el Tribunal Fiscal sólo dictaría fallos de nulidad, esto es, en donde se nulificara, o bien, se confirmara el acto impugnado, pero como se desprende del artículo 239 su tercera fracción este Tribunal puede dictar un tercer tipo de sentencia la "Nulidad para efectos", la cual rompe con su naturaleza de ser de simple nulidad pues, en este tipo de efecto se tiene que determinar a la autoridad demandada como debe dictar su resolución en controversia, lo cual asoma hacia un Tribunal de Plena Jurisdicción y, como legalmente no se le reconoce tal carácter, el Tribunal no dicta adecuadamente sus sentencias de "Nulidad para efectos" dejando en ocasiones a salvo las facultades de la autoridad demandada para emitir de nueva cuenta la resolución que se impugna y, ello rompe con el equilibrio procesal que marca la Constitución en su artículo 17, al decir que la administración de justicia debe ser imparcial, por ello, debe reconocérsele tal calidad para que sea el Tribunal quien decida finalmente el asunto indicando concretamente a la autoridad como debe de cumplir su resolución, pudiendo en caso de su incumplimiento, sancionar a la autoridad y hasta sustituirla en la ejecución de la sentencia

¹⁰¹ El Poder Judicial ya ha emitido Tesis de Jurisprudencia al respecto mencionando que se debe en estos casos dictar nulidad lisa y llana

CONCLUSIONES

1.- En el ámbito internacional el origen de la justicia administrativa mexicana se encuentra en el Consejo de Estado Francés

2 - El primer indicio de la justicia administrativa, en México, se encuentra dentro de las Audiencias Reales de la Indias, el Real Consejo de Indias y la Junta Superior de Hacienda

Aunque dichos órganos jurisdiccionales ejercían su jurisdicción en nombre del Rey, en quién residía la Suprema Jurisdicción, no contaban con independencia alguna para ejercer su función, por lo que la justicia administrativa no encontraba en ese entonces su plena autonomía

3.- En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la justicia administrativa estaba ubicada en el poder judicial, continuando con la doctrina angloamericana o judicialista

4 - Con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853, de Don Teodosio Lares, se constituye por primera ocasión en nuestra legislación un tribunal administrativo, que conocería de materia contenciosa administrativa, estableciendo un proceso de justicia retenida, esto es, las resoluciones serían revisables por el titular del ramo administrativo al que se refiere el asunto debatido, dicho tribunal se nombró Consejo de Estado, al igual que su símil Francés, más no tuvo esto mucha importancia pues no se aplicó

5 - En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la materia contenciosa correspondió de nueva cuenta al poder judicial a cargo de la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Tribunales de Distrito.

6 - Con la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se continúa con la tradición judicialista, pues la materia contenciosa administrativa no fue excluida de la competencia de los tribunales del poder judicial, siendo las vía procesal el Amparo

7.- Con la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor en 1937, se crea por primera vez en México, un Tribunal Administrativo, el cual imitaba el sistema francés. Este Tribunal surge con competencia exclusiva en materia fiscal, situado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, lo cual rompe con la tradición judicialista que hasta entonces se había seguido por las anteriores constituciones mexicanas

8.- En 1946, mediante reforma constitucional se adiciona la fracción I del artículo 104 constitucional para establecer la base constitucional para la creación de tribunales administrativos, atribuyéndole además la característica de órganos autónomos al dictar sus fallos

9.- El Tribunal Fiscal de la Federación al momento de su creación se estableció que sería un Tribunal de Anulación a semejanza del Contencioso de Anulación de Francia, el cual solo conocía del recurso por exceso de poder cuyas causales son cuatro.

- I.- La incompetencia
- II - La violación de las formas
- III - El desvío de poder
- IV - La violación de la ley

Estas mismas hipótesis, han sido trasladadas a nuestro Derecho y han permanecido en esencia hasta la actualidad, constituyendo las actuales causales de nulidad de las resoluciones administrativas, contempladas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación

10 - El Contencioso de Anulación en Francia, sólo puede producir dos tipos de efectos en las sentencias el reconocimiento de la validez y la nulidad de la resolución impugnada mismos que han sido adoptados por nuestro Tribunal Fiscal.

11.- El Contencioso de Plena Jurisdicción en Francia, se ventila en primera instancia ante Tribunales de Derecho Común, bajo la apelación ante el Consejo de Estado. Como sucede en nuestro sistema judicialista y en los recursos administrativos

El juez que conoce de este contencioso tiene las más amplias facultades, por lo que puede llegar incluso a condenar a la Administración a cubrir indemnización por daños y perjuicios, esto es, se reconoce al juez amplias facultades hasta para sancionar al que pierda en el juicio y la sustituye en la emisión de las resoluciones

12 - La distinción fundamental entre el Contencioso de Anulación y el de Plena Jurisdicción estriba en la función de la naturaleza de los poderes del juez, así como en las pretensiones del demandante y en ocasiones, la materia objeto del juicio, así en el Contencioso de Anulación, el órgano jurisdiccional debe limitarse a anular o reconocer el acto o procedimiento impugnado, el de Plena Jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante

13 - El Contencioso de Anulación que se le atribuye al Tribunal Fiscal de la Federación, considero que fue sólo de momento, pues, en la actualidad a desbordado esa naturaleza al otorgársele al mencionado tribunal facultades para ordenar a las autoridades administrativas como deben de resolver el acto que se impugnó ante él, por lo que ello constituye a la naturaleza del Contencioso de Plena Jurisdicción

14.- Constituye la sentencia un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide sobre el asunto que se le plantea, ya sea la cuestión principal, o bien, algún

asunto procedimental surgido durante la tramitación del juicio, y cuya finalidad consiste en resolver el asunto dando término a la controversia planteada.

15.- Las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, son en su mayoría declarativas (reconocen o bien anulan el acto impugnado). De conformidad con el artículo 239 en sus primeras dos fracciones.

No obstante lo anterior, existen algunos casos particulares en que las sentencias emitidas por el Tribunal llegan a tener verdaderos elementos de una sentencia de condena, sin afirmar que los cumpla en su totalidad, como es el caso de la sentencias denominada "nulidad para efectos", según el artículo 239 en su tercera fracción y los párrafos subsecuentes.

16.- Cuando el Tribunal declara la validez de la resolución impugnada, implica dejar expedito el derecho de la autoridad para que lleve a cabo su determinación y conforme a sus facultades ejecute o mande a ejecutar su resolución

17 - Cuando el Tribunal declara la nulidad de la resolución impugnada de forma "lisa y llana", implica dejar sin efecto legal alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, esto es, como si el acto no hubiera sido dictado jamás

18 - Cuando el Tribunal declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, existe problema respecto de su cumplimiento, ya que según la ley el Tribunal esta facultado para ordenar en forma expresa como a de resolver la autoridad cuyo acto se impugnó mediante juicio de nulidad, por lo que a la hora de que se dicta sentencia para efectos no se cumple, y no existe en el Código tributario sanción alguna para la autoridad que no cumplió salvo después de la queja pero debe ser al inicio de esta o cuando hayan transcurrido los cuatro meses que se señalan en el artículo 239 en este caso será de oficio la multa, y en todo caso si se

reconociera que el Tribunal Fiscal de la Federación es de tipo Plena Jurisdicción esto se resolvería

19 - Sólo pueden dictarse sentencias que declaren la nulidad para efectos, del acto o procedimiento combatido, en los casos establecidos en la ley, y que son las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación. (Pero no debería de existir el mencionado efecto).

En el caso de la fracción II, cuando exista omisión de los requisitos formales exigidos en la leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso; no estamos de acuerdo en que el tipo de efecto que se declare sea el establecido en la fracción III del artículo 239 que es el de "nulidad para efectos", pues constituyen violaciones no solo a cuestiones formales sino que constituyen actos viciados de inconstitucionalidad que son cuestiones de fondo, las cuales deben resolverse de forma lisa y llana, máxime tratándose de cuestiones constitucionales

En el caso de la fracción III, cuando existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución, aquí debe dictarse nulidad lisa y llana, sólo que cabe decir, que es necesario que al Tribunal se le otorguen facultades para poder sancionar en estos casos a la autoridad que de manera reincidente cometa estas violaciones pues a diario realiza sus actuaciones y no es posible que siempre cometa errores violentando la ley. Inclusive se puede destituir a la autoridad de su cargo

20 - El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece un término para que se cumplimente la sentencia pero si dicho ordenamiento no establece una sanción en caso de que no se cumplimente entonces no tiene fuerza coactiva, por lo que considero que se implemente dentro del Código las sanciones a esas autoridades infractoras para que el Tribunal Fiscal tenga imperio sobre el cumplimiento de sus fallos

21.- De todo lo anterior, concluyo que es imposible que el Tribunal Fiscal de la Federación siga conservando su antiguo origen de ser un Contencioso de Anulación, cuando a su lado crece y crece cada vez más, su competencia, por ello, es necesario también que se le cambie su denominación y mejor se le llame Tribunal Administrativo Federal. Además cabe decir, que así como se le da más campo jurídico de acción se le den más facultades para en verdad realizar una impartición de justicia acatando el mandamiento constitucional contemplado en el artículo 17 constitucional, pues existe cierta parcialidad en este aspecto, ya que se le otorgan demasiadas oportunidades a la autoridad para corregir sus errores sin imponerle ninguna sanción y, por su puesto, sin tomar en cuenta al particular perjudicado que en muchas ocasiones termina pagando más de lo que originariamente debía, por lo que propongo dos situaciones:

1) Que desaparezca la "Nulidad para efectos", en los supuestos mencionados en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación. Es necesario decir aquí que, no deben de desaparecer las causales de ilegalidad sino únicamente el efecto que se le da a la sentencia, pues a pesar de que se menciona en la ley que al dictarse una "Nulidad para efectos" debe indicar el Tribunal de manera clara y precisa la forma en que la autoridad deba dictarla, ya que eso no se cumple pues el Tribunal luego deja a salvo las facultades de la autoridad para dictar la nueva resolución

2) Que al Tribunal se le reconozca la característica de ser un Contencioso de Plena Jurisdicción para así poder tener fuerza coercitiva en el cumplimiento de sus fallos y así mismo poder sancionar a la autoridad.

Las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación como Contencioso de Plena Jurisdicción serían las siguientes:

- a) La de anular, reconocer la validez, reformar el acto impugnado y emitir sentencias de condena y,

b) Estar dotado para ejecutar sus propias resoluciones

Respecto de esta última facultad, se debe de abrir un capítulo especial dentro del Código Fiscal en donde se señalen las sanciones para los casos de incumplimiento de sentencias, las cuales podrían ser la prevención, la amonestación y la multa y, en los casos de renuencia inclusive puede el Tribunal ordenar a la autoridad u organismo a quien se encuentre subordinado el funcionario responsable, para que lo convoque a dar cumplimiento a la resolución del Tribunal y; si no obstante lo anterior, entonces el Tribunal podrá pedir la destitución del cargo del funcionario responsable, excepto que goce de fuero constitucional para lo cual se pedirá intervención del Congreso de la Unión

»

ti

“

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ Ovalle Favela José, "Teoría General del Proceso", México, Harla, 1991, pág. 106.
- ² Ídem, pág. 109
- ³ Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", México, Porrúa, 1991, pág 119.
- ⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ⁵ Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", México, Porrúa. 1981, pág 581.
- ⁶ Ríos Elizondo Roberto, "El acto de gobierno", México, Porrúa, 1975, pág. 390.
- ⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1979, Edit Driskill S. A , Tomo X, pág. 875.
- ⁸ Cfr Vázquez Alfaro José Luis, "Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". México, UNAM, 1991, págs 40-45
- ⁹ Ídem, Pág 45-47
- ¹⁰ Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1979, Edit Driskill S. A., Tomo X, pág 875 y 876.
- ¹¹ Serra Rojas Andrés. Op. cit., pág 701
- ¹² Cfr Vázquez Alfaro José Luis, Op cit , pág 18
- ¹³ Cervantes Montenegro Joaquín, "El Cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación", Vol X, T F F., México, 1991, pág. 18
- ¹⁴ Cfr Vázquez Alfaro José Luis, Op. Cit., pág 127
- ¹⁵ Ídem , pág. 128
- ¹⁶ Cfr. Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit., pág. 19
- ¹⁷ Ídem, pág 20
- ¹⁸ Ídem, pág 21
- ¹⁹ Ídem, pág. 22
- ²⁰ Ídem
- ²¹ Ídem, pág 27
- ²² Ídem, pág. 29.
- ²³ Cfr. Ídem, pág 30
- ²⁴ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, Op. cit , pág 132

- ²⁵ Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit , pág. 33.
- ²⁶ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, Op cit., pág. 135.
- ²⁷ Cfr Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit., pág. 35.
- ²⁸ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis. Op cit., pág 138 y 139
- ²⁹ Cfr. Cervantes Montenegro Joaquín, Op Cit., págs 44-46
- ³⁰ dem, pág. 46.
- ³¹ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis, Op Cit , pág. 144.
- ³² Idem
- ³³ Cfr Carrillo Flores Antonio, "Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional", México, UNAM,1987, , págs 189-200
- ³⁴ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis. Op. Cit., págs. 150-152
- ³⁵ Cfr. Margain Manautou Emilio, "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Illegitimidad", 4ª edición, México, Porrúa, 1991, pág. 63
- ³⁶ Cfr Vázquez Alfaro José Luis Op. Cit., Págs 148 y 149
- ³⁷ Idem, pág 150.
- ³⁸ Idem
- ³⁹ Idem. pág. 152
- ⁴⁰ Serra Rojas Andrés, Op. Cit , pág. 630
- ⁴¹ Idem
- ⁴² Idem.
- ⁴³ Idem, pág 631
- ⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ⁴⁵ Idem.
- ⁴⁶ Serra Rojas Andrés, Op Cit Pág. 637.
- ⁴⁷ Cervantes Montenegro Joaquín, Op Cit Pág. 73
- ⁴⁸ Idem, pág. 74
- ⁴⁹ Carrillo Flores Antonio, Op. cit. pág. 193.
- ⁵⁰ Idem, pág. 194.
- ⁵¹ Idem. pág. 196.
- ⁵² Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación
- ⁵³ Idem.
- ⁵⁴ Idem.
- ⁵⁵ Martínez Rosaslanda Sergio, La Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1993, pág. 41
- ⁵⁶ Idem
- ⁵⁷ Martínez Rosaslanda Sergio, Op. cit. pág. 24.
- ⁵⁸ Cervates Montenegro Joaquín, Op cit. pág 74

⁵⁹ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

⁶⁰ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, (A.A.V.V.) "Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación", Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, págs 31 y 31

⁶¹ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

⁶² Código Fiscal de la Federación

⁶³ Gómez Lara Cipriano, "Derecho Procesal". 5ª. edición, México, Harla, 1991, pág. 190.

⁶⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, Bueno Aires, Edit Driskill S. A., Tomo XXV, 1979, pág. 361

⁶⁵ Gómez Lara Cipriano, Op cit. pág. 190.

⁶⁶ Ovalle Favela José, "Derecho Procesal Civil", 5ª. edición, México, Harla, 1992, pág 189

⁶⁷ De Pina Vara Rafael, "Diccionario de Derecho", México, Porrúa, 1991, págs. 456 y 4567

⁶⁸ Ramírez Granda Juan D.. "Diccionario Jurídico Actualizado, Corregido y comentado", 10ª edición, Argentina, Helasta SRL, 1988, pág. 276.

⁶⁹ Ovalle Favela José, Op cit pág 188

⁷⁰ Ídem, pág. 189

⁷¹ Gómez Lara Cipriano, "Teoría General del Proceso", 9ª edición, México, Harla, 1995, pág. 295

⁷² Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

⁷³ Ovalle Favela José, Op cit pág 205

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁷⁵ Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, pág. 491

⁷⁶ Ídem, pág. 505

⁷⁷ Código Fiscal de la Federación

⁷⁸ Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, pág 352

⁷⁹ Ídem, pág. 418.

⁸⁰ Código Fiscal de la Federación

⁸¹ Ovalle Favela José, Op. cit., pág. 254

⁸² Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, pág. 325

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁸⁴ Martínez Rosaslanda Sergio, "Análisis crítico y sugerencias de reformas legislativas, sobre las figuras de la sentencia, los recursos contenciosos, la facultad de atracción y la jurisprudencia, reguladas en el Código Fiscal de la Federación vigente" Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto (A A V.V), Op. cit Pág. 123.

⁸⁵ Código Fiscal de la Federación

⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁷ Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit , pág 125

⁸⁸ Ídem, pág. 126.

⁸⁹ Ídem

⁹⁰ Ídem, pág. 127.

⁹¹ Ídem.

⁹² Código Fiscal de la Federación.

⁹³ Cervantes Montenegro Joaquín, Op. cit., pág. 98.

⁹⁴ Ídem, pág. 99.

⁹⁵ Código Fiscal de la Federación.

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁷ Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, pág. 680.

⁹⁸ Acero Rodríguez José Gustavo, "Los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación" García Camberos Gilberto (A.A.V.V.) "El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación", 1ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1992, T.F.F. Págs. 162

⁹⁹ Código Fiscal de la Federación

¹⁰⁰ Acero Rodríguez José Gustavo, Op. cit., pág. 162

¹⁰¹ El Poder Judicial ya ha emitido Tesis de Jurisprudencia al respecto, mencionando que se debe en estos casos dictar nulidad lisa y llana.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO RODRÍGUEZ GUSTADO, Los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, GARCÍA CAMBEROS GILBERTO (A A.V.V.) El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 1a Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1992, T.F.F Págs. 158-166

ARMIENTA CALDERÓN GONZALO, La Reforma Fiscal, ALCALÁ-ZAMORA NICETO Y CASTILLO (A.A V V), Reforma Procesal, México, UNAM, 1987, págs. 133-145.

AZUELA GÜITRON MARIANO, La Justicia Administrativa y su relación con el Juicio de Amparo, DAMIAN LASSO YOLANDA (A A.V.V), Revista Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gráfica del Sur, 1992, págs 13-30

CARRILLO FLORES ANTONIO, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, México, UNAM, 1987, págs 189-214

CERVANTES MONTENEGRO JOAQUÍN, El Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, Vol X, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991, 133 pp

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO (A A V.V.), Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, T. F F 1994, 199 pp

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo 2º curso, México, LIMUSA, 1996, págs. 181-200.

DE PINA VARA RAFAEL, Diccionario de Derecho, México, Porrúa, 1991, págs. 456 y 457.

DOMINGUEZ RAUL, La Plena Jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, DAMIAN LASSO YOLANDA (A.A.V.V.), Revista Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gráfica del Sur, 1994, págs. 37-42.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Edit Driskill S A , Tomo X, XXV, 1979, págs 875, 876, 360-368

FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1991, 448-468.

GARCÍA PADILLA MIGUEL A , El Procedimiento Contencioso Administrativo, 4ª Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación México, T.F.F , 1995, 247 pp.

GASCÓN Y MARIN JOSÉ, Desarrollo Histórico del Derecho Administrativo, FLORES CRUZ CIPRIANO, Revista de la Administración Pública, México, INAP, 1982, págs 37-46.

GÓMEZ LARA CIPRIANO, Derecho Procesal Civil, 5ª edición, México, Harla, 1991, págs. 189-196.

GÓMEZ LARA CIPRIANO, Teoría General del Proceso, 9ª edición, México, Harla, 1995, págs. 289-296

GONZÁLEZ COSÍO ARTURO, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, 2ª edición, México, Porrúa, 1982, págs 118-127

GONZÁLEZ DE LA GARZA FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, México, Porrúa, 1995, págs 337-530

LOMELÍ CEREZO MARGARITA, Estudios Fiscales, Vol. VI, México, T. F. F 1984, págs. 133-162

MARGAIN MANAUTOU EMILIO, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 4ª edición, México, Porrúa, 1991, 326 pp

MARTÍNEZ MORALES RAFAEL, Derecho Administrativo II, México, Harla, 1991, págs. 400-418

MARTÍNEZ ROSASLANDA SERGIO (A A V.V.), La Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. México, T F F 1993, 291 pp

MARTINEZ ROSASLANDA SERGIO, Análisis comparativo del Contencioso Francés con el Mexicano, DAMIAN LASSO YOLANDA (A.A V V.), Revista Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, Chilpancingo. Gráfica del Sur, 1993, págs 29-56

OVALLE FAVELA JOSÉ, Teoría General del Proceso, México, Harla, 1991, págs. 103-118, 224 y 225.

OVALLE FAVELA JOSÉ, Derecho Procesal Civil, 5ª edición, México, Harla, 1992, págs. 185-209 y 250-258

PÉREZ DE LEÓN E ENRIQUE, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, 13ª edición, México, Porrúa, 1992, págs. 270-277

QUINTANA VALTIERRA JESÚS (ET. AL.), Derecho Tributario Mexicano, México, Trillas, 1988, págs 259-307.

RAMÍREZ GRANDA JUAN D, Diccionario Jurídico Actualizado, Corregido y Comentado, 10ª edición, Argentina, Heliasta SRL, 1988, pág 276

RÍOS ELIZONDO ROBERTO, El acto de gobierno, México, Porrúa, 1975, 390 pp.

RODRÍGUEZ LOBATO RAÚL, Derecho Fiscal, México, Harla, 1992, págs 263-288

SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1981, págs 619-171

TORRES DÍAZ LUIS GUILLERMO, Teoría General del Proceso, Tijuana, Cárdenas, 1987, págs. 329-348

VALDÉS VILLAREAL MIGUEL, Principios Tributarios Constitucionales, México, T F F 1990, págs 581-592.

VÁZQUEZ ALFARO JOSÉ LUIS, Evolución y perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, México, UNAM, 1991, 294 pp

WITKER JORGE, Técnicas de la Investigación Jurídica, México, UNAM, Mc Grawhill, 86 pp

LEGISLACIÓN

- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.

- Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993 y Precedentes de las Salas 1988-1993
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1978.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1996.