

201
162



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Fiscal

EL CUMPLIMIENTO A LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S P R O F E S I O N A L
QUE PARA O B T E N E R E L T I T U L O D E
LICENCIADO E N D E R E C H O
P R E S E N T A :

JOAQUIN CERVANTES MONTENEGRO



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

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

C A P I T U L O I

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

I.- La Justicia Administrativa y el Estado de Derecho.	1
II.- Evolución de la Legislación Contencioso Administrativa Nacional y Breves Consideraciones Respecto de la Instauración del Tribunal Fiscal de la Federación	9
III.- El Nuevo Texto del Artículo 104 Constitucional ...	61
A) Antecedentes Constitucionales e Históricos del precepto	63
B) Presentación y debate del artículo en el Congreso Constituyente de 1916-1917	70
C) Reformas que ha sufrido hasta el texto vigente.	73
IV.- La Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación	87

C A P I T U L O II

EL CONTENCIOSO DE ANULACION

I.- Diversos Tipos de Contencioso Fiscal en Francia...	102
a) El Contencioso de la Imposición	103
b) El Contencioso del Cobro	106
c) El Contencioso de la Represión	107
d) El Contencioso de la Responsabilidad	108
e) El Contencioso de la Anulación	109
Contencioso de Plena Jurisdicción	110
II.- Características Esenciales del Contencioso de Anulación en Francia	112
III.- Distinción entre Contencioso de Anulación y Contencioso de Plena Jurisdicción	125

IV.- El Contencioso de Anulación en México	131
--	-----

C A P I T U L O I I I

LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

I.- Noción General de Sentencia	141
A) Definición de Sentencia	141
B) Naturaleza Jurídica de la Sentencia	143
C) Requisitos Formales y Materiales de la Sentencia.....	145
D) Clasificación de las Sentencias	147
E) Objeto de la Sentencia	150
II.- Clases de Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación	151
III.- Efectos de las Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con las Causales de Anulación de las Resoluciones Administrativas	166

C A P I T U L O I V

EL CUMPLIMIENTO A LAS SENTENCIAS QUE EMITE

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	194
---	-----

Conclusiones	207
Bibliografía	219
Otras Publicaciones	226
Legislación	228

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

En la concepción del Estado moderno se pretende el logro de una administración justa y eficaz que regule el comportamiento de la actividad estatal en sus relaciones con los gobernados, cuidando en todo tiempo el principio de primacía de la ley, para que sean las constantes del Derecho las que concilien los intereses y derechos legítimos del particular con los de la colectividad, convencidos de que es el Derecho el mejor instrumento para la convivencia humana, " pues sin él ninguna sociedad humana es concebible, puesto que es un elemento indispensable que asegura las relaciones individuales y colectivas en que su dinámica variada se manifiesta "(1), hay que continuar la lucha para el mantenimiento de un orden estricto de legalidad que conlleve el control jurídico y jurisdiccional de la actividad de la administración estatal, erradicando la ineficacia y la arbitrariedad de dicha actividad para la mejor realización de un régimen de legalidad y justicia, que lejos de ser una utopía, deberá ser el anhelo al que apunte un legítimo "Estado de Derecho".

Esta última condición entendida como "La Edificación Jurí-

1 Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1984, pág. 14.

dica del Estado cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el Derecho, limitadas por la Ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y de justicia" (2) , significa el fin de un Estado arbitrario y absolutista para regular su actividad conforme a principios y normas jurídicas establecidas por el Estado mismo, que al constituirse en "Estado Legislador" queda sujeto a lo dispuesto por la norma que le otorga facultades y que lo obliga a respetar la senda jurídica previamente trazada.

Como una consecuencia lógica de una condición de "Estado de Derecho" es la que exista un orden de legalidad en todos los campos, se ha afirmado "que no se colocó la última piedra de derecho, hasta que no se implantó la justicia administrativa" (3).

Entendida esta última como el magno problema de un Estado en el que reine la legalidad sobre el despotismo, se afirma que éste, en cuanto administrador, es sujeto sometido al Derecho, para realizar los intereses públicos y así cumplir el renglón más relevante dentro de la función pública, por ello se señala que " sólo puede hablarse de Estado de Derecho, en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al De

2 Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa , México, 1959 . pág. 30.

3 Serra Rojas Andrés. prólogo a la obra Derecho Procesal Administrativo de Alfonso Nava Negrete, Editorial Porrúa, S.A. México , 1959 . pág.10

recho, o lo que es lo mismo cuando el Estado es capaz de hacerse justicia asimismo" (4).

Es precisamente con este propósito que nos parece de importancia capital en nuestros días, sé dé la debida interpretación y cumplimiento a los preceptos que integran nuestra legislación en materia fiscal y fundamentalmente en materia procesal-fiscal, campo en el que la actividad de la administración estatal es particularmente importante, pues en él se ven tilan los conflictos que surgen entre particulares y Estado por el cobro de las contribuciones, y por ello la inquietud de que los órganos encargados de dictar justicia en esta materia, fundamentalmente el Tribunal Fiscal de la Federación que como órgano jurisdiccional encargado de vigilar la legalidad de las resoluciones que sean dictadas en materia Fiscal-Federal, ha tenido a lo largo de su existencia 1936-1986, una fecunda y brillante labor en el quehacer diario de hacer valer el Derecho sobre los conflictos que se suceden entre los intereses de la colectividad y los del particular, continúe cumpliendo su propósito por la ruta que ilumine la luz de la legalidad.

Pero siendo la materia a estudio una de las ramas del conocimiento jurídico, que por responder a las necesidades de una Administración Pública cambiante y en constante evolución y

4 González, Pérez Jesús. La Inejecución de las Sentencias Administrativas. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXIII, Julio-Diciembre. 1963 No. 91-92 UNAM.

movimiento, tiene una dinámica enorme, no resulta nada fácil la imposición de justicia en este campo, agravado por la circunstancia del surgimiento de nuevos problemas que ven su origen, en los continuos cambios y modificaciones que sufre la legislación aplicable, por lo que resulta incuestionable continuar mediante la investigación, en la solución de dicha problemática, que presenta un campo variadísimo para el investigador y estudioso de esta rama del Derecho.

El presente estudio intenta adentrarse en uno de esos problemas, que es el del cumplimiento de las autoridades a las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con el objeto de conocer con profundidad la problemática descrita, primero se analizará qué debe entenderse por Justicia Administrativa y un Estado de Derecho, así como las circunstancias que confluieron a la evolución de la legislación nacional en este campo, hasta la publicación de la Ley de Justicia Fiscal, cuando surge a la vida jurídica el Tribunal Fiscal de la Federación, la naturaleza jurídica del tribunal naciente y las características particulares que le atribuyó la Ley que le dió vida.

Como segundo paso de nuestro estudio, habremos de analizar las causales de anulación de una resolución administrativa establecidas en la Ley. Los tipos de sentencias que emite el Tribunal Fiscal y las causas generales de las contradicciones de criterios que se suceden con la actuación de las autoridades tributarias, sus efectos y consecuencias lo que constitu-

ye el núcleo de la presente investigación.

Para concluir pondremos de relieve la inseguridad jurídica que se produce por no darse el debido cumplimiento por parte de la autoridad, a las resoluciones que emite el Tribunal - Fiscal, todo lo cual nos lleva a considerar que es de primordial importancia la correcta impartición de justicia en esta- área jurídica, para el logro definitivo de un legítimo "Esta- do de Derecho".

C A P I T U L O I

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

I.- La Justicia Administrativa y el Estado de Derecho.	1
II.- Evolución de la Legislación Contencioso Administrativa Nacional y Breves Consideraciones Respecto de la Instauración del Tribunal Fiscal de la Federación.....	9
III.- El Nuevo Texto del Artículo 104 Constitucional....	61
A) Antecedentes constitucionales e históricos del precepto.....	63
B) Presentación y debate del artículo en el Congreso Constituyente de 1916-1917.....	70
C) Reformas que ha sufrido hasta el texto vigente.	73
IV.- La Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	87

I.- La Justicia Administrativa y el Estado de Derecho.

El desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país nos lleva a considerar primeramente las raíces mismas del tema, las cuales podríamos dividir en dos, una de carácter histórico y otra de carácter ideológico, entendiéndolo por la primera el movimiento político social de la Revolución Francesa de 1789, que marca el inicio del derrumbe de las Monarquías Absolutas, en el cual los gobernados tratando de tener derechos y no tan sólo deberes, iniciaron rebeliones y movimientos encaminados a establecer un límite a la voluntad del Rey, tomando como bandera el espíritu revolucionario del Pensamiento Individualista, que como segunda raíz la de carácter ideológico, inicia el establecimiento de los principios fundamentales de los derechos de los particulares, cuyo origen y esencia se encaminó en un principio a combatir la voluntad omnimoda del monarca en el Estado Absoluto, Estado en el que se fundían en el príncipe los tres poderes clásicos de legislar, administrar y enjuiciar, el combate a este tipo de Estado originó la semilla de un nuevo carácter tanto económico como social y político, pero fundamentalmente jurídico de la vida estatal, nos referimos a lo que se conoce con el nombre de "Estado Constitucional o Estado de Derecho"

En un inicio fué el Pensamiento Individualista el movimiento que entregó a los gobernados los instrumentos legales para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, esta-

bleciendo un límite de carácter jurídico a la voluntad estatal, es decir; teniendo como finalidad el debido control legal de los actos estatales.

Ese pensamiento que el 12 de agosto de 1789, formuló y expuso " Las Declaraciones de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", constituyendo el primer repunte para la elaboración del control jurídico de la actividad estatal y entregando los principios de Justicia Administrativa, que es característica orgánica de la construcción jurídica del Estado en un "Estado de Derecho".

No es posible pensar en la instancia de una Justicia Administrativa desvinculada de la noción primordial de un "Estado de Derecho". Entendiéndose por el mismo "la construcción jurídica del Estado, que nos entrega un Estado dividido en su: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, (con el antecedente lógico de la separación de sus funciones: Administrativa o Ejecutiva, Legislativa y Judicial); controlado jurídica y jurisdiccionalmente en su actividad, (principio de legalidad y justicia administrativa); limitado jurídicamente por el respeto que debe a los derechos del particular, (competencia constitucional y legal). (5)

El nacimiento del "Estado de Derecho" trae como consecuencia que los órganos que lo integran, realicen funciones, que

en cumplimiento de sus atribuciones, estén reguladas por la Ley y normadas por el Derecho, transcurriendo de las concepciones del poder en la Monarquía Absoluta como mando irrestricto y sin límite, al imperio de la Ley con la plenitud del Derecho, donde quedó sin vigencia alguna la esencia misma del Estado Absoluto: el mando supremo, para entrar en vigor la noción fundamental de "Estado de Derecho", como aquel cuya actividad, se encuentra normada por preceptos legales de tal modo que no puede exigir a los órganos que lo integran ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la instancia de una norma de carácter general, abstracta e impersonal, establecida y sancionada con anterioridad por el Poder Público, por ello se afirma que la expresión de "Estado de Derecho", equivale a la de "Estado Constitucional", por ser éste un Estado en el que son tomadas las decisiones jurídico-fundamentales que integran y regulan la vida estatal en sus funciones administrativas, judiciales y legislativas, es por ello que se afirma que Estado de Derecho, "es aquel Estado que elabora y realiza un Derecho propio, aplicable a todas las manifestaciones, de la actividad del estado y al estado mismo como generador de esa actividad" (6), definición de la cual se constituyen las partes orgánicas que estructuran el ser del Estado de Derecho.

6 Posada Adolfo. Tratado de Derecho Político. Tomo I, pág. 450, 5a. Edición .

En primer término el principio de auto-limitación que entraña la delimitación del Estado por el Derecho, así como la autodominación como supuesto del mismo, que significa la capacidad de un Estado para crear y cumplir un orden normativo.

Como segundo principio señalaremos el de la legalidad, que consiste fundamentalmente en que ningún órgano del Estado pueda tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada, y finalmente el principio de la controlabilidad por medio del cual se supone una competencia otorgada por la Ley al órgano del Estado que realiza su actividad y subordina sus actos al Derecho.

Con el establecimiento del Estado de Derecho se realizan tres aspectos fundamentales: la separación de funciones, la regulación jurídica del proceso de elaboración de los actos del Estado, y el control de ellos en defensa de los derechos de los particulares, llegando a establecerse en nuestra legislación positiva garantías que hicieran efectivos y reales los derechos de los particulares, tal y como lo establece el Primer Capítulo de nuestra Carta Magna, de tal manera que si algún órgano estatal llegase a quebrantar la órbita legal que lo faculta y que le es propia, se pondría en movimiento el principio de controlabilidad, mediante el cual se asiste al particular de medios de control jurídico y jurisdiccional que garanticen el cumplimiento y el respeto a dichos derechos, previendo la inconformidad y las bases legales para restituir al gobernado en el goce de su derecho violado,

Este sistema suele revestir caracteres legislativos, administrativos y judiciales, según sea el sistema de control que se adopte en cada legislación, sistema que puede llegar a presentar una concurrencia de estos controles.

En la función legislativa la distinción que se realiza en los caracteres del Estado Absolutista a los del Estado Jurídico, suelen referirse a que en el primero de los casos, la ley es voluntad de su creador, aquí precede el hecho al Derecho; en la Monarquía Absoluta era la voluntad del legislador la que constituye la norma jurídica; en un Estado Constitucional el legislador sigue la directriz trazada por el surco que establece la norma jurídica, aquí el Derecho antecede a los hechos, al arbitrio y a la voluntad misma del legislador.

En la función judicial se afirma que el juez como el legislador debe sujetar su actividad de conformidad a las normas preestablecidas, pero si en el orden legislativo prevalece el criterio formal de que el legislador debe respetar las leyes al crear las mismas, en el orden judicial, no basta con que la norma que guíe al juez sea elaborada por el legislador competente, mediante el proceso legislativo debido, es necesario que cumpla cuando menos un requisito esencial dentro de todo Estado de Derecho, el principio de la generalidad, en cumplimiento con el mandato constitucional que estatuye la prohibición de ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales, si con motivo de la regulación jurídica de los actos del legislador, se puede hablar de un "Estado Legislativo"

con los actos del juez y más aún por su función de control so
bre los actos de la Administración Pública se habla de un "Es-
tado de Justicia". Se afirma que en la función judicial debe-
rá existir independencia, pero la independencia judicial en -
el Estado de Derecho se debe calificar con la dependencia del
juzgador al Derecho, como fuente única para inspirar sus deci-
siones. El juez debe colocarse siempre el margen de todo man-
do oficial, y de cualquier orden que no provenga en forma es-
tricta de lo establecido en la ley, pudiendo basar sus resolu-
ciones en la costumbre, en los usos, o en los principios gene-
rales del Derecho, así como en los dictados de la justicia y
de la equidad, cuando exista una ley que así lo estatuya, lo
permita o autorice. Independencia y arbitrio judiciales que
califican la actividad del juez no como una subordinación, si
no bajo la estricta observancia y dependencia de lo estable-
cido en los ordenamientos normativos. Tal es la importancia -
que tiene que el juez, cumpla con sus funciones debidamente -
dentro de un orden jurídico preestablecido, que constituye la
esencia misma del Estado de Derecho y en el que encuentra, -
uno de sus pilares fundamentales en el quehacer de sus funcio-
nes que con sus resoluciones aportan un control jurisdiccio-
nal y por ende jurídico de la actividad de la Administración
Pública.

En la función administrativa, si en el Estado arbitrario -
se centraliza el principio absoluto de ser el Rey en el que
convergen las funciones de legislar, juzgar y administrar, la
función administrativa dentro del Estado de Derecho debe al -

canzar una preeminencia de la ley en todas sus manifestaciones y centralizar su acción en el poder administrador, con el único objeto de lograr la mensurabilidad jurídica de las actividades administrativo-estatales.

En el Estado de Derecho es la normación jurídica de la Administración la que regula la legalidad de los actos Administrativos y muy especialmente la no injerencia de la administración en los derechos e intereses legítimos de los particulares, sino con arreglo y en los casos que el Derecho así lo determine, estableciendo asimismo un control de legalidad de los actos administrativos, control jurídico y jurisdiccional que constituye la esencia del Estado de Derecho, estableciendo la diferencia fundamental con el Estado totalitario, en que la frontera de los actos del Rey se situaba en su voluntad, que no tenía más límite que la arbitrariedad, capricho, despotismo y absolutismo, atributos de una voluntad omnipotente y que no tiene lugar en el Estado de Derecho donde se busca con celo extremado la sumisión de la Administración al Derecho, estableciendo la garantía de la defensa de los particulares y contribuyendo a la mejor realización de los principios de legalidad y justicia mediante la separación de poderes; ésto implica una circunscripción de competencia que se complementa para formar la unidad de poder del Estado, poder que se deslinda en parte por razones de orden funcional y técnico.

En la actualidad, en el terreno del procedimiento Contencioso Administrativo, el crecido número de órganos administra

tivos y funciones jurisdiccionales que encuadren dentro del sistema continental europeo, que no es otro que el del Derecho procesal Administrativo Francés, como acontece en nuestro país actualmente nos hace pensar en un principio material de separación de funciones, que seguramente dadas las actuales condiciones por verdaderas exigencias económicas y políticas; la separación de poderes (separación formal) sea la excepción y la separación de funciones (separación material) se convierta en la regla general más aceptada.

La división de las actividades estatales en los tres ámbitos competenciales de juzgar, legislar y administrar, facilita enormemente el control jurídico y jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, pues la medida jurídica de dichos actos es el supuesto condicionante del principio del "Estado de Derecho".

II.- Evolución de la Legislación Contencioso-Administrativa Nacional y breves consideraciones respecto de la ins - tauración del Tribunal Fiscal de la Federación

Al proclamar México su independencia se producen los primeros balbuceos constitucionales que intentan dotar a la patria naciente de una organización constitucional, y se inicia en - tonces el dramático camino de nuestra nación para el logro de nuestra autonomía y libertad, produciéndose a lo largo de tal desarrollo, las tres etapas fundamentales de nuestra historia Independencia, Reforma y Revolución, que fueron marcando cada paso de nuestro desarrollo, en nuestras gestas constituciona - les de 1813-1814, 1823-1824, 1836, 1856-1857, hasta el Consti - tuyente de Querétaro de 1916-1917, camino arduo y difícil en el que se fueron cimentando las bases constitucionales y nuestras instituciones jurídicas, sobre las que se cincelaron mu - chos cambios tendientes al desarrollo de principios de legalidad y justicia, hasta llegar a tener la forma y alcance que - actualmente presentan.

En el desarrollo de la Justicia Administrativa en nuestro país, el antecedente más remoto que encontramos después de la conquista, lo tenemos en las Audiencias Reales de las Indias que constituían los organismos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación presentados por las - partes agraviadas, por un acto o decreto del Virrey o el go - bernador. Contra las resoluciones que emitieren dichas audiencias existía la instancia a favor de Virreyes o gobernadores -

de inconformarse siendo el Tribunal competente el Real Consejo de Indias. Es oportuno aclarar que en la Justicia Administrativa imperante en la época colonial, existía una etapa en la que la confusión de poderes daba lugar a que dicha justicia no encontrase aún su plena autonomía, pues a decir de Jacinto Pallares "La jurisdicción de esos Tribunales era ejercida en nombre del Rey, en quién por lo mismo residía la Suprema Jurisdicción y podía intervenir en los negocios judiciales no teniendo por tanto los tribunales la independencia que forma uno de sus modernos caracteres". (7)

La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid, en el año 1786, conservó el régimen anterior, y sólo 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, posteriormente la constitución de Bayona que en su articulado reúne en el Consejo de Estado, las funciones de administrador y juzgador, modelo de una justicia retenida, que significa que las resoluciones que emitie se eran verdaderos proyectos que eran revisados por el titular del ramo y que según Antonio Carrillo Flóres, fué el pri

7 Pallares Jacinto. El Poder Judicial, págs. 28 y 29, Año 1874, Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez.

mer cuerpo legal que señala la existencia de lo Contencioso-Administrativo en nuestro país. (8)

En la lucha de México por su independencia, aún no se conoce el Contencioso Administrativo (1808-1812).

En la Constitución de Cádiz, misma que fué jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, señalaba 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, que llevó a nuestro país a su independencia, se dictaron leyes que buscaban encontrar una nueva estructura jurídica y que usualmente reflejaban el pensamiento de la época, pero en la mayoría no se contemplaba aún al Contencioso-Administrativo. Así en los "Elementos Constitucionales" de Ignacio López Rayón, se habla de tres poderes, a saber:

"aunque los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial son propios de la soberanía, el legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo".
Art. 21.(9)

8 Nava Negrete Alfonso, Ob. cit., pág. 263.

9 Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1983, Décimo Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

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

Posteriormente en "Los 23 Puntos dados a la Constitución" por José María Morelos y Pavón, en el Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, se conserva la idea de la separación de poderes en el documento llamado "Sentimientos de la Nación", que en su artículo 5o. señala:

"la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad". Art. 5o.

Situación que 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.

Ya en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", acoge asimismo la idea de la división de poderes al señalar:

"tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los particulares" pero expresa en su artículo 12: "estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse no por una sola persona, ni por una sola corporación". (10)

Lo cual impedía la radicación de un tribunal en la esfera del Ejecutivo. Y no se reconocía la existencia de la materia Contencioso-Administrativa, pues el Supremo Tribunal de Justicia (cuerpo judicial), sólo conocía causas civiles y penales.

Consumado el movimiento independentista, y dictada el Acta de la Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821, se instaló un Congreso Constituyente que implantó las bases jurídicas a la nación que recién había nacido, así al quedar instaurado emitió 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 que impedía la creación de tribunales dentro de la esfera administrativa, así la Quinta Base señalaba:

"no conviniendo que queden reunidos el poder Legislativo, Ejecutivo y el Judiciario, declara el Congreso que se reserva el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder Ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el judiciario en los tribunales que actualmente existen, o que se nombraren en adelante, quedando unos y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes". (11)

Corría el año de 1823 cuando disuelto el Congreso Constituyente se creó en su lugar el llamado "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano" como un cuerpo de leyes que regulaban la vida jurídica de la joven nación, mientras se expedía la Constitución que había de ser:

"la base fundamental de nuestra felicidad y la su-

11 Idem. pág. 124

ma de nuestros derechos sociales y que se daba en sustitución de la Constitución Española...código peculiar de la nación de que nos emancipamos... y cuyas disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres y especialmente a nuestras circunstancias".

En su artículo 23 el Reglamento Político Provisional, establece:

"el sistema de gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación".

Por lo cuál queda desterrada toda hipótesis de un tribunal sito en el Poder Ejecutivo, pues en todo caso la facultad de aplicar las leyes a los casos de los particulares que se ventilan en un juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales creados por la ley, y por ella autorizados a ejercer su función, no permitiéndose al Poder Judicial conocer en juicio de los actos administrativos del Poder Ejecutivo, por lo cual podemos afirmar que todavía no se conocía en esta época la materia Contenciosa-Administrativa y se afirmaba:

"El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, que como jefe supremo del estado, su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente para que tengan efecto". Art. 29 (12)

No obstante se puede pensar en la existencia del Contencioso-Administrativo, con la declaración escueta, que realiza el

12 Idem. págs. 125, 128, y 132.

artículo 79 del mismo ordenamiento, en su Capítulo Segundo, "Del Supremo Tribunal de Justicia", que establece entre las facultades del Supremo Tribunal:

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

Por lo cual podemos observar que la anterior afirmación sirve de base para señalar que son los atisbos, los primeros asomos de un procedimiento Contencioso-Administrativo, donde se ventilará la legalidad de las resoluciones dictadas por aquellos "Secretarios de Estado y despacho" no obstante, éste fué un cuerpo legal de efímera existencia, ya que aprobado en febrero de 1823, en marzo de ese mismo año el Congreso volvía a reunirse, ante el cual el Emperador Agustín de Iturbide abdicaba.

El constituyente reinstalado presentó un proyecto de Constitución llamado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana" en el cual se afirmaba:

"La Nación ejerce sus derechos por medio: 5o.- de los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios." Los cuales conforme a la Base Octava estaban encargados de: "...juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del tribunal supremo de justicia, y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada". (13)

Esta disposición puede hacernos pensar en una ley del Contencioso-Administrativo para los funcionarios del Ejecutivo o

en todo caso ser uno de los antecedentes más remotos de la Ley de Responsabilidades para los funcionarios Públicos, no obstante en forma desafortunada, estas Bases no llegaron a probar su bondad y el Congreso fué reconocido sólo como convocante más no Constituyente y en tal situación sólo convocó a nuevas elecciones para un nuevo Congreso.

El nuevo Congreso instalado y erigido inició sus labores el 5 de noviembre de 1823, y aprobó el 31 de enero de 1824, el "Acta Constitutiva de la Federación", considerada como anticipo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", la cual recogió en el artículo 6o. la idea de la separación de poderes al afirmar:

"se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo, y judicial." (14)

Por lo consiguiente la Carta Máxima de 1824 no acogió ningún precepto que nos hiciera pensar en una concepción distinta del procedimiento Contencioso-Administrativo que hasta entonces no se había reconocido plenamente.

No obstante reconoce haber tomado como modelo a la Constitución Norteamericana; en la Sección Tercera del Título Quinto establece en el artículo 137:

"De las atribuciones de la Corte Suprema 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 con trabandos; de los crímenes cometidos en 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 se preven ga por la ley." (15)

Por lo anterior, se puede concluir que en esa época aún la Justicia Administrativa se encontraba todavía en sus primeros pasos, pero siempre bajo la tutela de los Tribunales del Poder Judicial, situación que imperó en nuestra legislación hasta la creación del Primer Tribunal fuera de la órbita del Poder Judicial Federal que fué el Tribunal Fiscal de la Federación.

Debido a la lucha política que se suscitaba entre el partido conservador y el partido liberal, el primero propugnaba la reforma radical del gobierno proponiendo el centralismo, mientras que el segundo aceptaba la idea del cambio y reforma de la Constitución pero sobre el principio de no cambiar la base del gobierno federal; convertidas las Cámaras Legislativas de la Constitución de 1824 en Congreso Constituyente emitieron los proyectos de Bases Constitucionales, que una vez aprobados en 1835 se intitularon "Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835" que terminó con la forma de gobierno que se adoptó en la Constitución de 1824 para tomar la forma contralizada de gobierno estas bases constituyen el primer precedente que instituye el procedimiento Contencioso Fiscal en el Derecho Nacional y tal

propuesta, afirma en su Base Décima Cuarta

"una Ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo. (16)

No obstante el tribunal que conocerá de los asuntos contenciosos en materia de Hacienda Pública no estaría comprendido en el ámbito del Ejecutivo, conforme a la idea francesa, sino en el Judicial, afirmación tal, que se entiende de la Base Cuarta, que prohíbe la reunión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en ningún caso y bajo ningún pretexto.

El constituyente prosigió su labor a pesar de los disturbios que sufría el país con la guerra que se escenificaba en Texas, y tuvo como resultado una Constitución Centralista, que según opinión del maestro Jorge Sayeg Helú constituyó "la consolidación de la situación de las clases privilegiadas"(17) documento que se nombró "Leyes Constitucionales" más conocido como "Constitución de las Siete Leyes", el cual se aprobó el 21 de diciembre de 1836, entregándose el 30 del mismo mes y año, su texto al gobierno.

En esta Constitución se creaba en el Segundo Estatuto el llamado "Supremo Poder Conservador", que pretendía ser el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, según lo anunciaba

16 Idem. pág. 204.

17 Sayeg Helú Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México, UNAM México, 1978. pág. 58.

el artículo 12 en sus primeras fracciones.

Así la Constitución Centralista disponía en su Estatuto Tercero, en el Capítulo de Formación de las Leyes artículo 45:

"No puede el Congreso General:
Fracción VI.- Reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial."
(18)

De lo que se desprende que de conformidad con sus preceptos durante la vigencia de la Constitución Centralista no era posible la existencia de un tribunal que estuviera enmarcado fuera del ámbito del Poder Judicial. En estas circunstancias el procedimiento Contencioso Administrativo y el Contencioso fiscal queden enmarcados en el Poder Judicial, en el primer caso la fracción VI del artículo 12 de la Ley Quinta establece:

"Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:
Fracción VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa."
(19)

En el segundo caso el Contencioso Fiscal tuvo un tratamiento especial, ya que el artículo 10. de la Ley Quinta establece:

"Artículo 10.- El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los Juzgados de primera instancia."
(20)

18 Tena Ramírez Felipe. Ob. cit., pág. 220.

19 Idem. pág. 232.

20 Idem. pág. 230.

Encontramos en esta ley suprema, elementos de singular importancia para nuestro estudio, la que observa el procedimiento Contencioso Fiscal, si bien sigue siendo el Poder Judicial el que conociera de esas controversias.

Se crean juzgados de primera instancia, así lo dispone el artículo 25 de la Ley Quinta, al señalar:

"Artículo 25.- En las cabeceras de distrito de cada departamento se establecerán jueces subalternos, con sus juzgados correspondientes para el despacho de las causas civiles y criminales en su primera instancia." (21)

Las resoluciones que emitieren dichos jueces, serán recurribles ante el Tribunal Superior de cada Departamento establecidos por el artículo 18 en la Ley Quinta, y determinadas sus atribuciones en el artículo 22 de dicha Ley, el cual en su fracción III establece:

"Artículo 22.- Fracción III.- Conocer de los recursos de nulidad que se impongan en las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en juicio escrito, y cuando no tuviere lugar la apelación, y de las vistas que causen ejecutoria." (22)

Teniendo en todo caso la suprema Corte de Justicia la facultad de resolver en definitiva sobre los asuntos versados en materia fiscal, facultad establecida en el artículo 12 en la fracción XI al señalar:

"Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son: conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos." (23)

21 Idem. pág. 236.

22 Idem. pág. 235.

23 Idem. pág. 233.

Asimismo se dispuso en leyes dictadas, una el 20 de enero de 1837 expedida por el Presidente interino José Justo Corro y otro el 20 de noviembre de 1838 dictada por el Presidente Don Anastasio Bustamante, el regular la facultad económica activa para realizar la recaudación y cobro de los créditos pendientes, así la primera, autorizaba a los Ministros de la Tesorería General de la República, los jefes principales de Hacienda de los Departamentos, los Administradores y en general a todo empleado encargado de recaudación de la renta, contribuciones y deudas del erario con responsabilidad directa pecuniaria, para ejercer dichas facultades. Determinando los límites a que se sujetaba dicha facultad al declarar :

"Artículo 2o.- Para evitar dudas sobre los límites a que se sujeta la facultad coactiva, se declarará que solo se entenderá por contencioso aquellos puntos en que fundadamente se dude la aplicación de la ley al caso particular que se versee, o en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando y en las que se dispute la paga o adeudo de una cantidad que por su origen, por las cuotas o por variación de tiempos y circunstancias ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicación de la Ley, no debiendo por consiguiente calificarse los asuntos de contenciosos sólo porque las partes contradigan o resistan el pago, lo que se hace muchas veces con el único objeto de dilatarlo. (24)

Se estableció como primordial requisito que previamente se asegurará el interés fiscal de la Hacienda Pública, ya fuere mediante el depósito de la cantidad discutida o el embargo de los bienes suficientes del contribuyente, para que los jueces se abocarán al conocimiento de actuaciones que realizarán los

recaudadores en caso de la potestad coactiva o admitir gestión alguna contra las providencias económico-coactivas.

Asimismo se establecieron promotores fiscales, encargados de hacer valer las acciones del fisco ante los tribunales, en las capitales de los Departamentos y en los lugares donde no los había, cumplía con tal papel el funcionario que realizara la ejecución, lo anterior no viene sino a configurar, uno de los más remotos antecedentes de la función que realiza hoy en día la Procuraduría Fiscal de la Federación, que de conformidad al artículo 10 fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor es en la actualidad el órgano administrativo facultado para representar los intereses del erario público, en los juicios que se promueven en contra de cualquier determinación en que se finque un crédito de carácter fiscal al contribuyente.

En la segunda Ley mencionada se tuvo por objeto acabar con los deudores morosos, 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.

Por lo que ante el clima de inconformidad que se vivía con la Constitución Centralista, levantamientos y asonadas realizadas por los federalistas y en general las vicisitudes en que vivía el país en la época, dieron la pauta a que naciera el "Proyecto de Reforma" a la Constitución Centralista

que fue presentado el 31 de julio de 1840, en la cual se afirmaba en el artículo 60.:

"El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (25)

La mención del artículo 157 que establece con exacta similitud que el artículo 14 de las Bases Constitucionales de 15 de diciembre de 1835 el Contencioso Fiscal salvo la adición de un párrafo.

"Una Ley sistematizará la Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta 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 hagan con el mismo objeto" (26)

Con el proyecto de reforma centralista debemos referirnos al singular y valioso voto particular del diputado José Fernando Ramírez, el cual sugiere en primer término la supresión del Supremo Poder Conservador, para después proponer el control de la constitucionalidad de las leyes del Congreso y de los actos del Ejecutivo como atribución propia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reclamo de constitucionalidad de dichos actos que dará lugar a un contencioso que únicamente podrá promover un reducido número de diputados, senadores y de juntas departamentales, al afirmar:

25 Tena Ramírez Felipe. Ob. cit., pág. 253.

26 Idem. pág. 285.

"no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podría, en mi concepto, remplazar su falta, que conceder á la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales, reclamen alguna ley ó acto del Ejecutivo, como opuesto á la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia."(27)

Con la propuesta de ese voto se desplaza la facultad de autocontrol del Supremo Poder Conservador a la Suprema Corte de Justicia, en la cual se aprecia un nuevo elemento, pues dicho control tendrá un carácter eminentemente jurisdiccional y no político, como hasta entonces había tenido.

Con las Bases de Tacubaya de 1841, se elaboraron dos proyectos de Constitución, el 26 de agosto de ese mismo año se dió lectura en el Congreso al primer proyecto así como a los votos particulares que formaron miembros de la comisión que fueron: Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. Ambos proyectos coincidían como forma de gobierno en la de una República popular y representativa, pero debido a la pugna entre el partido liberal que propugnaba por el sistema federal de gobierno y el partido conservador que se inclinaba por la forma centralista, se optó por no añadir la palabra federal y se expuso en la exposicion de motivos:

"no convínimos en la adición de aquella palabra, por que nos pareció, impropia y peligrosa." (28)

El 10. de octubre de ese mismo año de dió comienzo a la-

27 Idem. pág. 298.

28 Idem. pág. 305.

discusión del proyecto de la mayoría, el cual fué declarado _
sin lugar a votar el día 14, por 41 votos contra 35, por lo _
que volvió a la comisión redactora.

"Este hecho -anotó D. José Ramon Malo en su diario-
parece que admiró mucho al presidente y el 15 salió
en el Diario (Oficial) un artículo corto pero fuer-
tísimo, contra la tenacidad de los federalistas.
Dios nos saque con bién de esta lucha." (29)

Esta actitud del Congreso, que así enfrentaba la voluntad _
del Presidente Santa Anna, que ya se había declarado como sim-
patizante de una forma contralizada de gobierno, dió motivo _
para que éste se alejará de la presidencia a su hacienda de _
Manga de Clavo, tomando las riendas de la primera magistratu-
ra del país, Don Nicolás Bravo, que el 26 de octubre tomó po-
sesión de la misma.

Así las cosas, la comisión formuló el 3 de moviembre un _
nuevo proyecto de Constitución, que en su parte medular tran-
sigió entre los pareceres encontrados.

Hubo una gran reacción de inconformidad ante tal proyecto,
tanto por parte de la opinión conservadora como del gobierno _
mismo, la cual llegó al extremo de impedir a los miembros del
Congreso, por la fuerza pública, reunirse en el salón de se-
siones y haciéndolo en una casa particular, los congresistas _
suscribieron una altiva protesta por conducto de su Presiden-
te Francisco Elorriago, que sólo el Departamento de Querétaro
secundó sin éxito alguno, la actitud del Congreso que así de-

saparecia. Conforme al primer proyecto de Constitución 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 ó más de estos Poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un sólo individuo." (30)

A mayor abundamiento prohíbe al Presidente de la República, como depositario del Poder Ejecutivo en el artículo 96 fracción IV:

"ejercer ninguna de las atribuciones o facultades reservadas al Congreso, poder judicial o autoridades de los departamentos".(31)

No obstante no se desconoció la materia Contenciosa-Administrativa, pues se distribuye su conocimiento entre la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores, así se señala en el artículo 112 lo siguiente:

"Artículo 112.- Son atribuciones de la Corte de Justicia:

Fracción III.- Conocer en todas las instancias, de las disputas que se promuevan, y que se propongan en tela de juicio sobre contratos ó negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo, ó por su orden.

Fracción IV.- Conocer, de la misma manera, de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, ó los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso.

Fracción V.- Conocer... de las infracciones de la Constitución y leyes, segun se prevenga por una Ley." (32)

30 Idem. pág. 307.

31 Idem. pág. 328.

32 Idem. pág. 331.

Asimismo, se señaló en el artículo 171 la competencia del Senado, al declarar:

"Artículo 171.- Corresponde al Senado:
1.- Declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución ge
neral, particular de los Departamentos o a las le-
yes generales." (33)

Por otra parte, se señaló en el artículo 177 la instancia del tribunal competente, al señalar:

"Declarada la nulidad de algún acto del Poder Ejecu
tivo o Judicial, se mandaràn los datos consiguien-
tes al tribunal respectivo, para que sin necesidad
de otro requisito ni declaración, proceda luego a
formar la correspondiente causa a los infractores
hasta pronunciar la última sentencia." (34)

En los votos particulares formulados por la minoría de la Comisión, se insiste en forma estricta en la división de poderes y se entrega en forma exclusiva a la competencia de la Su
prema Corte de Justicia la solución de la materia que nos ocu
pa, encontrándose relevante el hecho de que por primera vez
se encuentre una división en lo que atañe a el procedimiento
contencioso estrictamente administrativo, de el procedimiento
fiscal, entendiéndo por este último, la revisión en la vía ju
risdiccional de los actos que se producen en el ejercicio de
las atribuciones fiscales. Así señaló la competencia de la Su
prema Corte de Justicia en el artículo 73, en la siguiente
forma:

"Artículo 73.- Las atribuciones de la Suprema Corte,
son las siguientes:
IV.- Conocer:

33 Idem. pág. 338.

34 Idem. pág. 339.

- 1.- Las diferencias de los Estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, siempre que la reduzcan á un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia.
- 2.- De los juicios en que se trate de contratos hechos por el Gobierno Supremo ó de su orden.
- 8.- De los negocios en que el erario federal se interese por más de diez mil pesos." (35)

Por otra parte, debemos señalar lo valioso que es para nuestro estudio lo establecido en el artículo 74 que a la letra dispuso:

"Una Ley organizará la manera y forma en que la Suprema Corte debe desempeñar sus atribuciones, y la misma podrá para las primeras instancias de los negocios de que hablan las fracciones II, VI y VIII, de la 4a. atribución, erigir tribunales especiales ó facultar a los de los Estados." (36)

"Es de advertirse que por una deficiencia de redacción al hablarse de las fracciones II, V, VI, VIII, debió decir fracción IV, inciso lo., 4o., 6o., y 8o. que corresponden a la redacción del artículo 73 transcrito." (37)

De lo anterior se desprende, el formal señalamiento para crear tribunales que se encarguen en forma especial de resolver la materia Contenciosa-Administrativa y Fiscal, órganos jurisdiccionales que por otra parte debieran encuadrarse dentro del marco del Poder Judicial y cuyas resoluciones estaban sujetas a la revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 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 en su artículo 33 que sólo modificó su redacción, en relación al artí

35 Idem. págs. 365 y 366.

36 Idem. pág. 366.

37 Nava Negrete Alfonso, Ob. cit., pág. 274.

culo 5o. del primer proyecto para señalar:

"Artículo 33.- 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 reunirse dos o más de estos Poderes, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades." (38)

Con "las Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa", más conocida como Bases Orgánicas de 1843, se insiste en la apreciación que se tuvo en la época por la materia Contencioso Administrativa, pues en el artículo 5o. de dichas bases, se establece en forma estricta una división de poderes y sólo se reconoce en forma limitada la materia objeto a estudio en el artículo 118 fracciones IV y V que establecen:

"Artículo 118.- Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:
 IV.- Conocer en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.
 V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intente contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso." (39)

Por otra parte, se dispuso en el artículo 115 que subsistirían los tribunales especiales de Hacienda, Comercio y Minería. Desafortunadamente estas Bases Orgánicas presidieron uno de los períodos más turbulentos de la historia de México y tuvieron muy corta vigencia.

Debido fundamentalmente a las vicisitudes de la época, se

38 Tena Ramírez Felipe, Ob. cit., pág. 380.

39 Idem. pág. 424.

sucedan cambios continuos, en los que suben a la silla presidencial el presidente interino Valentín Canalizo, posteriormente el General Herrera, que es derrocado a su vez, por Paredes proclamando El Plan de San Luis Potosí, quien convoca a un nuevo Congreso, más ninguna labor fue posible realizar por este nuevo organismo, pues se verificó el pronunciamiento del General Don Mariano Salas que tomaba como bandera el restablecimiento de la Constitución de 1824 y se inclinaba por el regreso a la presidencia de Santa Anna, no obstante se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, que cumpliría también las funciones de ser un Congreso Ordinario iniciando sus trabajos e incluyéndose entre los miembros de dicha comisión, a distinguidos juristas como Juan José Espinoza de los Monteros, Crencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta.

De la labor congresista se originaron dos proposiciones, la primera por la que pugnaban Rejón, Cardoso y Zubieta, se incluía por restablecer la Constitución de 1824, y su posterior reforma.

El otro proyecto que realizó el distinguido jurista Mariano Otero y que expuso su voto particular con el nombre de "Acta Constitutiva y de Reformas", aporta un valiosísimo precedente para el Derecho Nacional pues constituye el origen de nuestro juicio de garantías. El cual fue concebido en el artículo 25 de la mencionada Acta. según el proyecto de reformas a la Constitución de 1824 de 5 de abril de 1847 que presentó su autor, al Congreso Constituyente.

No obstante señala que esta extraordinaria aportación al Derecho Nacional, no fué enteramente obra suya y dentro de su admirable modestia y honradez intelectual manifiesta:

"El proyecto no es una obra exclusivamente mía, por que hoy no tengo más apoyo que mi aislada firma y mi débil voz: lo formé en conferencias muy detenidas, con otro de los señores de la comisión (Joaquín Cardoso) cuyos vastos conocimientos en la materia son bien conocidos, y que hoy difiere de este voto sólo respecto a la cuestión de su oportunidad, y el Sr. Espinosa de los Monteros, cuyo nombre es una autoridad, lo discutió y corrigió. Concluido el trabajo hace cerca de dos meses, yo no hago más que presentarlo al Congreso tal como se concibió antes, para que se vea que en manera alguna puede llamarse una obra de circunstancias, y por esto aún dejo para después el artículo respectivo al arreglo del territorio." (40)

Al ser discutida el Acta en el seno del Congreso, fue sancionada el 18 de mayo de 1847, y promulgada el 21 del mismo mes, sin que sufriera modificaciones sustanciales. Y señala:

"Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación amparan a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya la de la Federación, ya la de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare." (41)

No es necesario recordar que el juicio de Amparo constituye un instrumento de protección Constitucional, y por ende, de legalidad, por lo que con este aspecto se garantiza la conducta legal de la Administración y del juez administrati-

40 Idem. pág. 467.

41 Idem. pág. 475

vo frente a los derechos de los administrados

Durante el año de 1853 y vuelto Santa Anna a la presidencia de la República fueron elaboradas, debido a la pluma de Don Lucas Alamán las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", promulgadas el 22 de abril de ese año y en las que se señala en su articulado:

"Artículo 9.- Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se verse sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación... y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por la nación." (42)

El nuevo cuerpo legal que fue suscrito entre otras personas por distinguidos juristas entre los que mencionamos a Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro Tamaziz. Crean mediante el mismo y junto al Procurador General de la Nación el Consejo de Estado, cuya función primordial fue la de un cuerpo consultivo para los distintos ministerios del gobierno, (artículo 2o. de la sección segunda) 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.

Dentro de este marco legislativo es de importancia radical el destacar la "Ley para Arreglo del Contencioso Administrati-

vo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853", cuyo autor fué Don Teodosio Lares, jurista de relevancia, que destacó entre sus contemporáneos, entre otras obras, a él se deben la Ley sobre Bancarrotas de 31 de mayo de 1853 y el primer Código de Comercio Mexicano de 27 de mayo de 1854.

Esta Ley 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:

"no corresponde a la autoridad judicial, el conocimiento de las cuestiones administrativas" y señala: "Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá del Contencioso Administrativo. (43)

La competencia que tenía este órgano singular dentro de nuestra legislación, la enumeraba de la siguiente manera:

"Artículo 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 civil."(44)

Fué el reglamento de la ley el encargado de explicar el _ contenido de cada renglón y fijar los aspectos que dan lugar_ a cuestiones administrativas o Contencioso-Administrativas.

Así para delimitar la competencia del Consejo de Estado en cada materia Contencioso-Administrativa, y las dudas que sobre ésta hubiera, se estableció un Tribunal de Conflictos que como el francés, resolviera los conflictos de atribución entre las autoridades administrativas y judiciales.

Así establece en el artículo 60. de la Ley:

"Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la Primera Sala de la Suprema Corte, com- puesta para este caso de dos magistrados propieta- rios y de dos consejeros, designados unos y otros por el presidente de la República, Será presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala y sólo votará en caso de empate para decidirlo.(45)

Así se establece en el Capítulo VI del Reglamento denomina do "De las Controversias", el procedimiento que se seguirá pa ra que la Administración por conducto del Procurador General_ o representante del Fisco, rescaten para su jurisdicción al_ gún negocio del que conozca un juez o Tribunal Judicial, y así señala:

"Citando la ley en que se apoyen para reclamar el _ negocio" (artículo 61). El juez del orden judicial_ suspenderá el procedimiento y expondrá sus razones_ para defender su competencia, quedando a la Primera_ Sala de la Suprema Corte la decisión definitiva."(46)

El Reglamento consagra el capítulo segundo a establecer el procedimiento administrativo que se desarrolla en tres fases, y de las cuales sólo las dos últimas son estrictamente propias de la materia contenciosa, así establece, entre los requisitos para poder demandar a la Administración, la obligación de presentar previamente ante la autoridad ó:

"ministro a cuyos ramos pertenezca la materia sobre la que se verse la reclamación, o que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una Memoria en que se expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales, fijará en conclusiones precisas el objeto de la reclamación, y enunciará las piezas que presentaré en apoyo de su demanda." Art. 6o. (47)

La Memoria mencionada, escritos y alegatos se presentaban en papel sellado especial a excepción de los que presentaba el Procurador General o el representante del Fisco. Si transcurrido un mes no se llegaba a un acuerdo entre las partes, la demanda se remitía a la Sección del Contencioso, notificando de ello al Procurador General y al demandante. Aquí da comienzo a la primera instancia y se señala:

"Artículo 10.- El aviso que se da a la parte que reclama y que se hará constar en el expediente, fijará el carácter contencioso del negocio." (48)

El Procurador tendrá un término de 20 días para contestar, el reclamante un término de tres días para replicar. Si a juicio de la Sección hubiese necesidad de prueba, se fijarán los hechos por probar y el lapso para el desahogo de las mismas,

47 Idem. pág. 279.

48 Idem. pág. 280.

cerrado el período de pruebas, el auto respectivo abrirá el de alegatos otorgando un término de seis días a cada parte pa
ra verificarlos. Concluidos los mismos dentro de los 15 días
siguientes se dicta la resolución que proceda. Asimismo se es
tablece como dato curioso que la resolución se notificará a
las partes y se pasará copia de ella a todos los Ministros,
es decir; también a quienes no fueran parte, y además, era ne
cesario que tanto las partes, como los Ministros, estuviésen
conformes con la resolución para que ésta fuera ejecutable.
Por lo que en caso de inconformidad el asunto es llevado en apelación ante el Consejo de Ministros cuya decisión es definitiva y se ejecutará sin recurso.

Se establecen tres tipos de recursos, a saber: el de aclaración, de nulidad y de fondo, el recurso de aclaración únicamente podía ser presentado para depurar a la resolución que fuera contradictoria o confusa, el recurso de nulidad procedería contra las actuaciones por defecto de procedimiento que se emitieran en resoluciones definitivas y únicamente podían ser tres las causas por las que pudiera decretarse una nulidad que eran:

- "a).- el no haber sido llamada la parte a juicio.
 - b).- el no haber sido oída.
 - c).- el no haber sido citada para pruebas o para sentencia.
 - d).- el haberse dictado la resolución por un número de consejeros menor que el requerido.
- (49)

Por otra parte el recurso de fondo, en el que se ventilaba la legalidad de las resoluciones, debía seguir las mismas formalidades, las partes del procedimiento Contencioso Administrativo regulado por la Ley lo eran la Administración y el particular, y es dable la crítica de que si bién se regula el procedimiento en el juicio cuando la parte actora es el particular, no se hace lo mismo para el caso de que ésta lo sea la Administración, ya que no se especifica si ésta debe de cumplir algún requisito en una fase especial o bién es relevada de cumplir con la fase previa.

Para finalizar con el estudio de este valiosísimo precedente para la materia Contencioso-Administrativa en nuestra legislación, es necesario señalar que los conflictos de jurisdicción o sea aquellos en que se trata de determinar cuál de las autoridades administrativas es la competente para conocer de un negocio, era resuelto por la Sección del Contencioso, así se dispuso en el Reglamento:

"Artículo 66.- El conflicto de jurisdicción, ya sea positivo o negativo, entre las autoridades administrativas, se decide de plano por la Sección del Contencioso sin más trámite que el informe por escrito de las autoridades entre las cuales tenga lugar el conflicto. Si en algún caso el conflicto se suscitase con la Sección del Contencioso, la resolución corresponderá al Gobierno Supremo." (50)

Con fecha 17 de junio de 1853, se dictó el "Reglamento del Consejo de Estado", en el que se determinaba cuales eran las funciones del mismo y entre otras se disponía:

- "6.- El Consejo de Estado prepara y redacta los proyectos de Ley que el gobierno le encomiende.
- 7.- Prepara y redacta todos los reglamentos de Administración Pública que se le encarguen.
- 8.- Da su dictamen sobre todos los negocios en que sea consultado por el gobierno.
- 9.- Conoce de lo Contencioso Administrativo en los términos que la ley establezca." (51)

En el mismo Reglamento se señaló con toda claridad cuál era la posición del multicitado consejo al establecer:

"Artículo 31.- Todos los actos del consejo y sus sesiones son secretos, y su acuerdo y dictámenes no pueden publicarse sino con aprobación del gobierno." (52)

Ya durante el año de 1853 al publicarse la "Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda" de 20 de septiembre de ese mismo año, se establecieron, Juzgados especiales de Hacienda, que sustituyeron a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y se les fijó una amplísima competencia en el artículo 10 que establece en su fracción XII lo siguiente:

"Fracción XII.- De todos los demás negocios civiles y criminales, cuyo conocimiento les atribuyan o atribuyeren a las leyes en lo sucesivo." (53)

Dicha competencia resultaba de tan gran amplitud que intervenían en todos los negocios judiciales, civiles o criminales en los cuales tenga interés el Fisco o el erario federal, estatal o municipal, de algunos delitos fiscales, tales como contrabando y falsificación de papel sellado; e inclusive de otros ilícitos como falsificación de moneda, billetes de banco, fal-

51.- Idem, pág. 281.

52.- Idem, pág. 281.

53.- Idem, pág. 281.

tas oficiales y de subalternos, de los negocios en que se demande 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.

Ya en la Presidencia Don Ignacio Comonfort, se expide durante su mandato el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", de 15 de mayo de 1856, que en teoría tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857, este cuerpo legal presencia la materia Contencioso Administrativa sin variaciones de importancia respecto a los cuerpos ya estudiados, delega a la Suprema Corte de Justicia la competencia de conocer los reclamos promovidos por particulares que demandan una concesión de la autoridad y conoce de las disputas que se suscitan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes. Atribución segunda del artículo 98. (54)

Posteriormente se realiza la convocatoria que el 16 de octubre de 1855, fuera lanzada para la reunión del Congreso Constituyente de 1856, cuya labor había de encontrar su feliz tér

mino en el óptimo fruto del Pensamiento Liberal de la época, que fué la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en la cual el Contencioso Administrativo queda en la competencia de los Tribunales Federales al establecer:

"Artículo 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:
 1.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
 2.- De las que se deduzcan del derecho marítimo.
 3.- De aquellas en que la federación fuere parte."
 (55)

Atribuye competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer en única instancia las controversias en que la Unión fuere parte y en los demás casos dicha Corte, será Tribunal de apelación o de última instancia.

En la presente Carta Magna se previó la separación de poderes, al establecer:

"Título III"

De la división de poderes.

"Artículo 50.- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo." (56)

Ya a fines del siglo pasado, el principio constitucional establecido en el artículo 97, en su fracción I sufrió una reforma el 29 de mayo de 1884 para establecer:

•. "Artículo 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

55 Idem. pág. 568.

56 Idem. pág. 614.

1.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de Baja California." (57)

En definitiva, podemos afirmar que la materia Contencioso-Administrativa dentro de la Constitución de 1857, correspondió única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el 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.

Durante esta época se realizaron algunas críticas encaminadas a señalar que no hacía falta dentro del Derecho nacional la instancia de la materia Contencioso-Administrativa, pues ésta estaba suplida por el juicio de garantías, que podía utilizarse en todo tiempo con las formalidades legales, para hacerse efectiva la garantía que establece el artículo 16 de la Constitución de 1857, en estos términos se pronunció Jacinto Pallares al señalar:

"Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues él está suplido y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857." (58)

57 Idem. pág. 707.

58 Pallares Jacinto, El Poder Judicial. Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1874. págs. 13, 15 y 569. citado por Nava Negrete Alfonso, Ob. cit., pág. 285.

A este respecto debe aclararse que desde su origen el juicio de amparo constituye un medio de control de la constitucionalidad de todos los actos y leyes del gobierno, así como una efectiva protección de las garantías individuales consagradas en la Carta Máxima, por lo mismo debe reconocerse que si bien puede realizar su función controlando la constitucionalidad y legalidad de los actos y leyes gubernamentales, corresponde por esencia al juicio Contencioso Administrativo, que es por naturaleza el instrumento ideal para ello, controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas.

Posteriormente, cuando en 1864 se erige el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, aparece el 10 de abril de 1865 el Estaduto Provisional del Imperio Mexicano, que pretendía una monarquía moderada hereditaria como forma de gobierno y que crea un Consejo de Estado que pretendía realizar funciones legislativas, dentro de este ordenamiento singular en nuestra historia jurídica la materia contencioso-administrativa se previó a cargo de los consejos departamentales que auxiliaban a los prefectos como delegados del Emperador a la administración de los departamentos que el gobierno les encomendaba. Así se estableció en el artículo 30:

"Artículo 30.- Las atribuciones del Consejo departamental son:

Fracción III.- Conocer de lo Contencioso-administrativo en los términos que la ley disponga. (59)

Dicha Ley nunca se dictó, pues el estatuto carecía de vigencia práctica y de validez jurídica.

Al inicio del presente siglo, cuando el 14 de septiembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza expedía el "Decreto Reformador del Plan de Guadalupe", que convocaba a elecciones para un nuevo Congreso Constituyente, que en principio únicamente había de ocuparse del proyecto de reformas a la Constitución de 1857, y que con posterioridad fué desbordada esa labor para promulgar el 5 de febrero de 1917, la Constitución que nos rige en la actualidad y que constituye un verdadero timbre de orgullo que contempla los ideales del Movimiento Revolucionario de 1910 y que por primera vez establece el otorgamiento de garantías de carácter social, lo que origina ser la primera Constitución en el mundo que las contempla.

Surgen innovaciones que introduj6 la Constitución vigente, aunque sustancialmente ninguna reforma al sistema de Justicia Administrativa tutelado por la Constitución de 1857. El principio de división de poderes se conserv6, no obstante se le despoj6 de su rigor ilimitado colocando una excepción a la función de legislar que anteriormente ejerci6 en toda su extensión. Dicha excepción consisti6 en:

"Artículo 49.- El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podr6n reunirse dos o m6s de estos poderes en una sola persona o corporaci6n, ni depositarse el legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Uni6n, conforme a lo dispuesto por el art6culo 29." (60)

No obstante el original artículo 97 de la Constitución de 1857, sufrió en la Constitución de 1917 algunas variantes, vemos su contenido en el proyecto reformador:

"Artículo 103.- 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; pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del autor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substancándose el recurso en los términos que determine la ley;

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III.- De aquellas en que la Federación fuere parte;

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más ciudadanos de otro;

VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y consular." (61)

Si se comparan dichas fracciones con lo establecido en la Constitución de 1857, después de la reforma de 1884, deberán hacerse notar tres modificaciones de importancia que son:

1.- Las controversias de que conocieren los Tribunales de la Federación pueden motivarse en el cumplimiento y aplicación de Tratados Internacionales y no sólo Leyes Federales.

2.- Existe jurisdicción concurrente tanto por parte de los Tribunales Federales, como por parte de los Tribunales del orden común para el conocimiento de las controversias que se susciten por el cumplimiento y aplicación de Leyes Federales o Tratados Internacionales. En modificación del artículo 97 que excluye a los Tribunales Federales en el conocimiento de este género de controversias y da competencia exclusiva a los Tribunales comunes.

3.- Se habla de la controversia del orden civil y criminal mientras que el artículo 97 de la Constitución de 1857 no distinguía ninguna, pues generalizaba.

Es precisamente este último punto el que afectó la materia a estudio, pues al expresar "controversias de orden civil o criminal", es dable cuestionar si las controversias administrativas quedaban fuera de la competencia de los Tribunales Federales, así el maestro Gabino Fraga en interpretación estricta de la literalidad del artículo, destierra a las controversias administrativas, apoyando su interpretación en el señalamiento de que existen otros artículos dentro de la Carta Máxima, el 14 y el 107, que no encierra la idea de un juicio administrativo ante tales tribunales y así concluye:

"Los casos a que se refiere la fracción I del artículo 104 que venimos comentando son aquellos en que no es parte la Federación y en que no se objeta tampoco la legalidad de un acto administrativo."(62)

62 Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1977. Décimo Séptima Edición. pág. 459.

Por su parte el maestro Antonio Carrillo Flores, al interpretar este problema señala que la fracción I del artículo 97 de la Constitución hoy vigente establece:

"Una intervención judicial por vía diversa del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de la validez de los actos del poder público." (63)

Encontrando reconocimiento a su interpretación tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 11 de enero de 1936, como en la anterior de 29 de agosto de 1935, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1934.

El maestro Carrillo Flores, agrega para reforzar su tesis:

"cierto que la norma habla de controversias "civiles" y no "administrativas", pero ello es porque, conforme a la tradición anglosajona, cuando el precepto se redactó no se había reconocido la autonomía del administrativo y no porque se pretendiera excluirlo." (64)

Ahora bien, en nuestra opinión, nos parece verdadero y acertado el juicio emitido por el jurista mexicano en cuanto al Contencioso Administrativo en la fórmula establecida por la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917.

No obstante nos parece preciso señalar que el problema de interpretación que provocó la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente de la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917, era en el sentido de sa

63 Carrillo Flores Antonio. La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México. México, 1939. Editorial Porrúa Hnos. y Cía. págs. 204 y 205.

64 Idem pág. 205.

ber si para resolver las controversias a las que aludía era necesario o forzoso promover el juicio de amparo, o bien, si dicha norma amparaba la existencia de un proceso distinto al del juicio de garantías. En el estudio, la Doctrina no se unió en criterios, ya en la legislación la vía establecida fué el juicio de amparo, aunque se puede señalar el antecedente del llamado "Recurso de Controversia Constitucional" que tenía por objeto:

"promover un debate en que se resuelve si la Constitución o alguna ley federal han sido violadas o han dejado de cumplirse o han sido aplicadas inexactamente". (65)

Además, es necesario afirmar, que el Contencioso Fiscal en esa época era tradicionalmente judicial, es decir: era competencia de las autoridades judiciales y la vía empleada era un juicio sumario, que conforme al artículo 590 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908, disponía:

"Artículo 590.- Se tramitarán y decidirán en la vía sumaria las controversias que se susciten sobre:
Fracción VIII.- Controversias que resulten del ejercicio de la facultad económica-coactiva." (66)

Ahora bien, de acuerdo con la fórmula utilizada por el Constituyente de 1917. ¿Quedaban excluidas las contiendas administrativas?, para contestar la anterior cuestión, es necesaria la buena comprensión de la fórmula constitucional del proyecto de Constitución de 1917, que fue elaborado bajo la consig-

65 Jacinto Pallares, Ob. cit., pág. 568. citado por Nava Negrete Alfonso Ob. cit., pág. 291.

66 Nava Negrete Alfonso. Ob. cit., pág. 291.

na del Decreto Reformador del Plan de Guadalupe, que en un principio, únicamente reformaría la Constitución de 1857, y que en la exposición que hizo del proyecto el Varón de Cuatro Ciénegas, Don Venustiano Carranza, se habló del proyecto de Constitución reformada, aunque más tarde, habría de contemplarse que la labor del Congreso Constituyente de 1917, desbordó su inicial misión de única y exclusivamente reformar la Constitución de 1857, para dar a luz a la primera Carta Magna que contempla garantías de carácter social en el mundo.

En nuestro criterio no es una simple repetición de fórmulas, sino más bien de significaciones. Por lo cual, la fórmula empleada en 1917 que afirma: "De todas las controversias... que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales". Es incontrovertible afirmar que las controversias administrativas no pudieron ser nunca excluidas por dicha fórmula, al añadir: "Controversias del orden civil o criminal", pues es menester concluir, que iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, las vías procesales aptas de encausar las resoluciones de las controversias que se suscitaron entre particulares y la Administración eran: el juicio de amparo, y el proceso de legalidad que terminaba en su tercera instancia con la promoción del recurso de súplica, y que posteriormente al reformarse la fracción I del artículo 104 y abrogar dicho recurso, con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934, se encarga expresamente a los jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito

el conocimiento de las contiendas administrativas

El recurso de súplica, constituía una tercera instancia de la que conocía la Suprema Corte de Justicia, en el proceso de legalidad que se iniciaba para las controversias administrativas. Dicha instancia fué prevista por los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1917, publicada en el Diario Oficial como proyecto de la "Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal", el recurso tuvo como origen la necesidad de poner fin a la interpretación que de las Leyes Federales hacían los Tribunales Estatales, lo que originaba que hubiera tantas interpretaciones como tribunales superiores había en los diversos Estados de la República, lo cual redundaba en mengua de la administración de justicia y de los derechos de la Federación, ya que ella es la única que por medio de sus tribunales tiene facultad de interpretar sus propias leyes.

Con el recurso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría en condiciones de realizar una interpretación efectiva de las Leyes Federales.

Mediante una sentencia que confirme, modifique o revoque la dictada por los Tribunales Locales, por lo cual el recurso estaba destinado a realizar la importantísima función de fijar la interpretación de las Leyes Federales y de los Tratados Internacionales celebrados con las potencias extranjeras.

No obstante en la regulación que hizo la Ley de Amparo de 8 de agosto de 1917 del recurso, se amplió su radio de acción

y se comprendió a las sentencias de los Tribunales Federales, agregando asimismo la aplicación de las Leyes Federales, así como la interpretación y aplicación de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. A lo cual se añadió la facultad de la Suprema Corte para revocar o modificar la resolución de segunda instancia, conforme lo estableciera la Ley.

En tal virtud, la Suprema Corte, al revisar las sentencias pronunciadas en los juicios de que se trata, tenía amplias facultades para nulificar el procedimiento y mandarlo reponer desde el punto en que se cometió la infracción, revocar o modificar la sentencia de segunda instancia, según lo estimare de justicia, de acuerdo con las prescripciones de Ley.

El mérito de esta Ley de Amparo, es interesante para nuestro estudio, pues establece un conducto procesal propio que sin ser exclusivo para las contiendas administrativas, realizó una diferencia expresa del juicio de amparo y del recurso de súplica, en el primero de los casos cuando existiese una violación a las garantías del gobernado otorgadas en nuestra Constitución, por la aplicación o interpretación de una Ley Federal o un Tratado Internacional, la vía a acordar la constituía sin duda alguna el juicio de amparo. Cuando no existiese dichas violaciones, pero si una contienda suscitada por la aplicación o interpretación de las Leyes Federales la vía obligada lo era el recurso de súplica.

Esta misma situación fue contemplada por la "Ley de Amparo el 18 de octubre de 1919" en el artículo 131 y siguientes, y

más tarde, sería derogada por reforma Constitucional de la fracción I del artículo 104 de la Constitución, que se publicó en el Diario Oficial de 18 de enero de 1934.

Con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 29 de agosto de 1934, se finiquitó en forma definitiva el problema planteado por la fracción I del artículo 104 Constitucional, pues encargaba expresamente a los jueces de Distrito el conocimiento de las contiendas administrativas en primera instancia y en segunda a los Tribunales de Circuito.

Correspondiendo a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el revisar la legalidad de las sentencias que se dicen en segunda instancia, por el Tribunal de Circuito, pero ya no en un proceso de legalidad, sino de control de Constitucionalidad, por lo que estableció:

"Artículo 25.- Corresponde conocer a la Segunda Sala:

II.- De los juicios de amparo que se promuevan en única instancia y las sentencias definitivas dictadas por las autoridades judiciales en las controversias de que se tratan las fracciones I y II del mismo artículo 38."

"Artículo 38.- Los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, conocerán:

I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas."

"Artículo 33.- Los Tribunales de Circuito conocerán:

I.- De la tramitación y fallo en apelación cuando este recurso proceda en los negocios sujetos en primera instancia a los jueces de distrito." (67)

Es oportuno señalar, que debido a la evolución del Contencioso Administrativo nacional, se puede fácilmente concluir que el mismo ha sido organizado, bajo el sistema de una Justicia Administrativa, judicialista o angloamericana, en virtud de que han sido los Tribunales del Poder Judicial los destinados para resolver las controversias administrativas.

Con la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 se marca la separación de la tradición judicialista que en materia administrativa había imperado en nuestro país. Dentro de los más importantes antecedentes inmediatos a la promulgación de la Ley, encontramos:

"La Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes de 8 de abril de 1924", 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 federales, siempre que se tratara de multas mayores de veinte pesos, dicho organismo poseía un libre arbitrio entre el máximo y el mínimo fijado por la Ley, teniendo facultad de aumentarla o disminuirla hasta en un cincuenta por ciento, atendiendo fundamentalmente a dos límites de su discrecionalidad: 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, a saber:

- "a).- De comercio en la Industria.
 b).- Sección de Alcoholes y Bebidas Alcohólicas.
 c).- Sección de capitales." (68)

Se estableció un recurso de revisión contra los actos del jurado, mismo que conocería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y así señaló:

"Artículo 14.- Contra las resoluciones que dicte el Jurado de Penas Fiscales, procede el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda en los siguientes casos:
 I.- Cuando no existiendo el hecho considerado como infracción, haya sido penado.
 II.- Cuando la ley no señale pena en el caso de que se trate y se haya aplicado una.
 III.- Cuando en caso de la fracción c) del artículo 13, al aumentarse la pena resulta excesiva en relación a la infracción.
 IV.- Cuando el penado no haya sido el autor de la infracción o no tenga responsabilidad alguna."(69)

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.

Las resoluciones del jurado que como órgano revisor emitía constituían actos administrativos y no jurisdiccionales, pues el jurado nunca estuvo constituido como un órgano jurisdiccional, aunque posteriormente por ley de 9 de julio de 1924, se convirtiera en órgano revisor de los actos administrativos que imponían sanciones.

Posteriormente por Decreto de 12 de mayo de 1926, se cambió la denominación del Jurado de Penas Fiscales por la de Ju

68 Nava Negrete Alfonso. Ob. cit., pág. 301.

69 Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la aplicación de las Penas correspondientes de 8 de abril de 1924. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1924.

rado de Infracciones Fiscales. Dicho Decreto introduce algunas reformas de importancia, como lo son entre otras: El establecer en el artículo 1o. la mención de sanciones y no penas, utilizando una terminología más adecuada; así como facultar al interesado para interponer el recurso de revisión en forma verbal cuando las sanciones no excedieren de cincuenta pesos.

Las resoluciones que emitiese el Jurado de Infracciones Fiscales se comunicarían a las Oficinas Recaudadoras que instruyeran el expediente relativo, así como también al interesado. Se determina por primera vez que las resoluciones que emitiese el órgano a estudio, tendrían el carácter de ser definitivas, y no dar lugar a nueva instancia salvo lo dispuesto en el artículo 25 de la ley, que se refería a la condonación de la infracción.

Posteriormente, y 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 un recurso contra la decisión de la junta, que constituía el Recurso de Reclamación y que podría promoverse ante las Oficinas receptoras.

Con reformas sucesivas a la Ley y su Reglamento se reali-

zó una regulación más detallada del procedimiento que habría que agotar en la promoción del recurso, sin que se tocara para nada la inicial estructura de la junta, aunque habrá de subrayarse el carácter administrativo de la misma.

Para el año de 1929 se expide el 11 de febrero la "Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal", la cual instituye un Jurado de Revisión que como Supremo Organó Administrativo Fiscal (artículo 1o.), conocerá 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 aplicable."(70)

70 Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal de 11 de febrero de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de marzo de 1929

Y al igual que en el caso del Jurado de Infracciones Fiscales, el recurso de Revisión podría promoverse verbalmente, si el importe de la obligación, no excedía de cincuenta pesos, si es más, o no se conocía la cantidad, forzosamente se hacía por escrito. Asimismo el Jurado de Revisión que en la época se consideró un organismo administrativo, con funciones de índole administrativa, se dispuso que las resoluciones que emitiese, no admitirían reclamación alguna salvo lo dispuesto para los casos de condonación

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 cumplían con funciones jurisdiccionales y que las decisiones que estas emitían, constituían 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.

Esta circunstancia produjo, que en la época, no se definiera con toda precisión la naturaleza jurídica exacta de que gozaron dichos organismos, y aún la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal califica de "procedimientos jurisdiccionales" los ventilados ente estos organismos.

A este respecto, recordemos que a la luz de los principios fundamentales del Derecho Administrativo francés, cultura jurídica que se tomó como ejemplo para la creación del primer Tribunal ubicado en la estructura del Poder Ejecutivo en nuestro país.

Al lado del principio fundamental de no ser los órganos del Poder Judicial los que conozcan de asuntos administrativos, se encuentra el principio no menos importante, de que los órganos administrativos encargados de conocer de los asuntos contenciosos de esta naturaleza, guarden una completa independencia respecto de la Administración activa, última circunstancia que no encuentra cabida alguna en los órganos administrativos estudiados, que guardaban una relación de dependencia y jerarquía respecto de la Administración, por lo que de conformidad con la cultura jurídica gala, no es posible atribuirle a dichos organismos el carácter de jurisdiccionales, y por ende, las decisiones que éstos emitían no podían constituir verdaderas sentencias, sino únicamente resoluciones de carácter administrativo.

Dentro de las características fundamentales que guardaba la Justicia Fiscal y Administrativa nacionales antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, que hemos venido analizando en forma somera, señalaremos el Juicio de Oposición que estableció la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10. de marzo de 1926, y que se promovía ante Juez de Distrito.

De todos los antecedentes señalados se puede concluir que la Justicia Administrativa antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, guardaba un estado confuso que no ofrecía al administrado medios prácticos y eficaces de defensa, contra las resoluciones que se dictasen en materia fiscal y en las que se conculcaran sus legítimos intereses y derechos, así como se velara para salvaguardar el legítimo interés público, en este sentido se ha pronunciado el señor Lic. Mariano Azuela Jr, C. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar:

"El particular no gozaba antes de medios efectivos de defensa contra la arbitrariedad de las autoridades fiscales; no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los Tribunales Federales, recursos administrativos de alcance limitado tramitándose ante Dependencias de la Secretaría de Hacienda; y el juicio constitucional de amparo, funcionaban en un ambiente precario, complicado y confuso, como medios de impugnación de las resoluciones dictadas en materia tributaria." (71)

Con la Ley de Justicia Fiscal publicada en Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, se crea por vez primera en nuestra legislación un Tribunal Administrativo que imitando el sistema de justicia administrativa francesa, conoce controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal y situado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal.

En la exposición de motivos de la Ley se señaló en forma nítida y clara el propósito que perseguía el Ejecutivo al cre

71 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de julio a septiembre 1956, págs. 173 y 174.

arse el Tribunal, al señalar:

"El de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto de ben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos." (72)

Asimismo se estableció:

"que es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema, de manera que en el futuro venga a substituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada." (73)

Conceptos que fueron confirmados en la resolución plenaria que con fecha 11 de julio de 1938, emitió el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, que señaló:

"Este Tribunal Pleno ya ha declarado que la labor que realiza en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 13 fracción VI de la Ley de Justicia Fiscal, fijando la jurisprudencia, no es labor jurisdiccional, sino una creación de derecho objetivo. En efecto, cuando el Pleno interviene en la fijación de la jurisprudencia no está realizando un acto de aplicación de la ley al caso concreto, en que se creen situaciones jurídicas individuales, sino que fija la norma general e impersonal que debe seguirse, en su opinión para la resolución de determinado problema en abstracto. La mejor demostración de que la labor jurisprudencial del Pleno es de creación de normas objetivas, se encuentra en el artículo 11 de la Ley de Justicia Fiscal, que de una manera expresa permite que el Tribunal Pleno cambie su jurisprudencia." (74)

72 Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, pág. 5.

73 Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, pág. 5.

74 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Resoluciones Plenarias de los años 1937-1948. pág. 114.

Podemos concluir que con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se establece en nuestro país, el primer Tribunal Administrativo, que tomando como base la cultura jurídico administrativo francesa, conocería de la materia Contenciosa Administrativa de naturaleza fiscal.

En su origen, estuvo integrado por quince Magistrados, mismos que integraban el pleno del tribunal y las cinco salas de que constaba. El gobierno del mismo estuvo desde el principio encargado al pleno, y se fijó un quórum mínimo de 9 Magistrados para que éste pudiera sesionar.

Las salas integradas por tres Magistrados cada una, conocían de los juicios que se promovieran contra cualquiera de las resoluciones enumeradas por las siete fracciones originales del artículo décimo cuarto de la Ley de Justicia Fiscal, que fijaba el cuadro original de su competencia.

A esta estructura original le sobrevendrían muchos cambios pero es de hacerse notar que la esencia básica de la misma se ha mantenido, demostrando el acierto y congruencia que tuvo el legislador al fijarla, para un tribunal que terminaría con el ambiente precario, complicado y confuso que imperaba en la época para la imposición de una correcta Justicia Administrativa, condición que como ya se dijo, es indispensable para que exista un legítimo "Estado de Derecho."

III.- El Nuevo Texto del Artículo 104 Constitucional.

El análisis del Artículo 104 Constitucional, constituye uno de los puntos importantes para la realización de nuestro estudio, pues se analizará, entre otras cosas, los principales antecedentes constitucionales e históricos del precepto, y el hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación surga a la vida jurídica al margen de la Constitución e inclusive en su contra misma.

La afirmación anterior, no es vana, pues no había a la fecha de promulgación de la Ley de Justicia Fiscal en 1936, ningún texto que en la Constitución Federal autorizara la creación de Tribunales Administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Ejecutivo Federal.

El Artículo 104 de la Constitución de 1917, ubicado en su Título Tercero, Capítulo IV, denominado "Del Poder Judicial", fija la competencia de los Tribunales de la Federación, (Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito) en materia común, la que es independiente de la que dichos órganos tienen mediante el juicio de amparo, para resolver las controversias a que se refiere el Artículo 103 de la Carta Máxima.

El texto del precepto determina en las seis fracciones de que consta, lo que debe entenderse por materia Federal del Orden Común.

La adopción del régimen Federal del gobierno, conforme al Artículo 40 Constitucional, y la existencia de una legislación propia de la Federación y distinta de la que rige en cada una de las Entidades Federativas, suscita cuestiones que deben ser estudiadas y resueltas por el Poder Judicial de la Federación, uno de los tres en que, de conformidad al Artículo 49, se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación.

Los Artículos 105 y 106 reservan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano de más alta jerarquía entre los que componen el Poder Judicial de la Federación, el conocimiento de controversias específicas. Por su parte el Artículo 116 y la fracción IV del Artículo 73, permite que las controversias que surgan entre los Estados, a que se refiere la fracción IV del Artículo 104 se arreglen mediante convenios amistosos aprobados por el Congreso de la Unión.

Son antecedentes inmediatos del Artículo 104 Constitucional, el artículo 97 de la Constitución Política de 1857 y la reforma que sufrió en 1884, así como el 103 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que con modificaciones de mero estilo aprobó el Congreso Constituyente de 1916, pasando a ser el 104 en el texto aprobado. El artículo en cita ha sido objeto de tres modificaciones, la primera, en 1934 que suprimió el recurso de súplica; importante para nuestro estudio, es la segunda modificación, que cimentó la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, y la última,

en 1966, que reformó el segundo párrafo de la fracción primera del artículo a estudio.

Con el objeto de seguir un orden lógico en la investigación, primero se analizarán los antecedentes constitucionales e históricos del precepto, su presentación y debate del artículo en el Congreso Constituyente de 1916 y finalmente las formas que ha sufrido hasta el texto vigente.

A).- Antecedentes Constitucionales e Históricos del Precepto.

Dentro de los principales antecedentes constitucionales e históricos del numeral a estudio, siguiendo un orden cronológico señalaremos los siguientes:

Primer antecedente

a).- Los artículos 137 en sus fracciones I, II, V, inciso quinto y sexto; 142 y 143 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, dichos preceptos establecían:

Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: •

I.- Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

II.- Terminar las disputas que se susciten sobre contratos negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.

V.- Conocer:

Quinto.- De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

Sexto.- De las causas de almirantazgo, presas de

mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en 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 se prevenga por la ley.

Artículo 142.- (parte conducente) A estos tribunales (de Circuito) corresponde conocer de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, de las causas de los cónsules y de las causas civiles cuyo valor pase de quinientos pesos, y en las cuales esté interesada la federación.

Artículo 143.- (parte conducente) Los Estados Unidos Mexicanos se dividirán en cierto número de distritos, y en cada uno de éstos habrá un juzgado, servido por el juez letrado, en que se conocerá, sin apelación, de todas las causas civiles en que esté interesada la federación y cuyo valor no exceda de quinientos pesos.

Segundo antecedente

b).- Artículo 12, fracciones VI, VIII, IX, XI y XX, de la Quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, que establecían:

Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratas o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa.

VIII.- Conocer en todas las instancias en las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, y en los negocios civiles en que fueren demandados.

IX.- Conocer de las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar, y ofensas contra la Nación mexicana, en los términos que designará una ley.

XI.- Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos.

XX.- Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación.

Tercer antecedente

c).- Artículo 116 fracciones 2a, 3a, 5a, 7a, y 10a, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.

Artículo 116.- Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

2a.- Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales, promovidas contra los Empleados Diplomáticos y Cónsules de la República.

3a.- Conocer de las causas civiles y criminales, en que hagan de actores los funcionarios de que hablan los dos párrafos precedentes, siempre que el reo lo solicite, en el tiempo y forma que prescriban las leyes.

5a.- Conocer también en todas instancias de las diputadas que se muevan, y se propongan en tela de juicio, sobre contratos ó negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo ó por su orden expresa.

7a.- Conocer en segunda instancia de las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar y ofensas contra la Nación Mexicana.

10a.- Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.

Cuarto antecedente

d).- Artículo 112, fracciones III a VI, del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

Artículo 112.- Son atribuciones de la Corte de Justicia:

III.- Conocer en todas las instancias, de las disputas que se promuevan, y que se propongan en tela de juicio sobre contratos ó negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo, ó por su orden.

IV.- Conocer, de la misma manera, de las demandas judiciales que un Departamento intente contra otro, ó los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso.

V.- Conocer de las causas del almirantazgo, presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar y ofensas contra la nación; de las de los empleados generales de la nación, y de las infracciones de la Constitución y las leyes, según se prevenga por una ley.

VI.- Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la nación.

Quinto antecedente

e).- Artículos 73, fracción IV, incisos 1o, 2o, 5o, 6o y 8o; 74, del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.

Artículo 73.- Las atribuciones de la Suprema Corte, son las siguientes:

IV.- Conocer:

1o.- Las diferencias de los Estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, siempre que la reduzcan á un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia.

2o.- De los juicios en que se trate de contratos hechos por el Gobierno Supremo ó de su orden.

5o.- De los negocios civiles y criminales de los agentes diplomáticos y cónsules de la República.

6o.- De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar, y ofensas hechas contra la Nación.

8o.- De los negocios en que el erario federal se interese por más de diez mil pesos.

Artículo 74.- Una ley organizará la manera y forma en que la Suprema Corte debe desempeñar sus atribuciones, y la misma podrá para las primeras instancias de los negocios de que hablan las fracciones II, V, VI y VIII de la 4a. atribución, erigir tribunales especiales ó facultar á los de los Estados.

Sexto antecedente

f).- Artículo 94, fracciones III a VI, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.

Artículo 94.- Son atribuciones de la Corte de Justicia:

III.- Conocer en todas las instancias de las disputas que se promuevan y que se propongan en tela de juicio sobre contratos ó negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo ó por su orden.

IV.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales, que un Departamento intentare contra otro, ó los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso.

V.- Conocer de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar y ofensas contra la Nación; de las de los empleados generales de la Nación y de las infracciones de la Constitución y leyes según se prevenga por una ley.

VI.- Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.

Séptimo antecedente

g).- Artículo 118, fracciones III a VII y XII, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionada por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Artículo 118.- Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

III.- Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República.

IV.- Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.

V.- 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.

VI.- Conocer también en todas las instancias de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.

VII.- Conocer de las causas llamadas de almirantazgo, presas de mar, y tierra y crímenes cometidos en alta mar.

XII.- Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los tribunales Superiores de los Departamentos. Más si conviniere a la parte, podrá interponer el recurso ante el Tribunal del Departamento más inmediato, siendo colegiado.

Octavo antecedente

h).- Artículo 98, fracciones primera, segunda y tercera, incisos IV y V del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

Artículo 98.- La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley (del 23 de noviembre de 1855) y además las siguientes:

Primera.- Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro o entre particulares sobre pretensiones de tie-

rras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

Segunda.- Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes.

Cuarta.- Conocer:

IV.- De los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

V.- De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar y de las ofensas contra la nación.

Noveno antecedente

i).- Artículo 99 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Artículo 99.- Corresponde á los tribunales de la Federación conocer: 1o.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales: 2o.- De las que se deduzcan del derecho marítimo: 3o.- De aquellas en que la Federación, fuere parte: 4o.- De las que se susciten entre dos ó más Estados: 5o.- De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, cuando el Estado sea la parte actora: 6o.- De las que versen entre ciudadanos de diferentes Estados: 7o.- De las que versen entre ciudadanos de un mismo Estado por concesiones de diversos Estados: 8o.- De las que se originen á consecuencia de tratados que se hicieren por las autoridades del poder federal: 9o.- De los casos concernientes á los agentes diplomáticos y cónsules.

Décimo antecedente

j).- Artículo 97 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Artículo 97.- Corresponde á los tribunales de la federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II.- De las que versen sobre derecho marítimo

III.- De aquellas en que la federación fuere parte.

IV.- De las que se susciten entre dos ó más Estados.

V.- De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro.

VI.- De las del orden civil ó criminal que se susci

ten á consecuencia de los tratados celebrados con _
las potencias extranjeras.

VIII.- De los casos concernientes á los agentes di-
plomáticos y cónsules.

Décimo primer antecedente

k).- Reforma de la fracción I del artículo 97 de la
Constitución Política de la República Mexicana de _
1857, del 29 de mayo de 1884.

Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la
Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten so-
bre el cumplimiento y aplicación de las leyes fede-
rales, excepto en el caso de que la aplicación sólo
afecte intereses de particulares, pues entonces son
competentes para conocer los jueces y tribunales lo-
cales del orden común de los Estados, del Distrito-
Federal y Territorio de la Baja California.

Décimo segundo antecedente

l).- Artículo 103 del Proyecto de Constitución de _
Don Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de _
Querétaro el 10. de diciembre de 1916.

Artículo 103.- Corresponde a los tribunales de _
la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o
criminal que se susciten sobre cumplimiento y apli-
cación de leyes federales o con motivo de los trata-
dos celebrados con las potencias extranjeras; pero
cuando dichas controversias sólo afecten intereses
particulares, podrán conocer también de ellas, a e-
lección del autor, los jueces y tribunales locales
del orden común de los Estados, del Distrito Fede-
ral y Territorios. Las sentencias de Primera Instan-
cia 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
podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Jus-
ticia de la Nación, preparándose, introduciéndose y
substanciándose el recurso en los términos que de-
termine la ley;

II.- De todas las controversias que versen sobre de-
recho marítimo;

III.- De aquellas en que la federación fuere parte;

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados,
o un Estado y la Federación;

V.- De las que surjan en un Estado y uno o más ciu-
dadanos de otro;

VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y consular. (75)

B).- Presentación y Debate del Artículo en el Congreso Constituyente de 1916-1917

En la Quincuagésima Segunda Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 20 de enero de 1917, se dió lectura a un dictamen sobre los Artículos 103 al 107 inclusive. Este dictamen, incluye el Artículo 104 en los siguientes términos:

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- I.- De todas las controversias del orden Civil o Crimínal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afectan 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 podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determina la Ley;
- II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- III.- De aquellas en que la Federación fuere parte;
- IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación;
- V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro;
- VI.- De los casos concernientes a miembros del cuerpo

po Diplomático y Consular.

El texto del precepto presentado en el dictamen a comento, suscitó el siguiente:

D E B A T E

55a Sesión Ordinaria, celebrada el 22 de enero de 1917

El mismo C. secretario: El dictamen referente al artículo 104 del proyecto de Constitución, dice:

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer.....

-El C. Espeleta: Dice la fracción I del artículo 104 lo siguiente:

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

"I.....

Mi interpelación versa sobre esto: Tratándose de los asuntos que sólo afectan intereses particulares se le da facultad de ocurrir ante los tribunales del orden Común para que allí se diriman las diferencias suscitadas sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales; se establece que cuando inter vengan las autoridades locales, las sentencias de primera instancia tienen el recurso de apelación; y, por último, que de las sentencias que se dicten en segunda instancia, se podrá interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de súplica. ¿Ha querido la Comisión decir que cuando los interesados ocurran a los tribunales federales a pedir el recurso de amparo la Suprema Corte de Justicia está facultada para resolver esos recursos?

-El C. Machorro Narváez: Esta fracción no se refiere al caso de amparo, sino a las controversias que se susciten en un juicio del orden Civil o Criminal sobre aplicación de leyes federales..

-El C. secretario: Se pregunta a la Asamblea si algún otro diputado desea hacer uso de la palabra. Se consulta a la asamblea si se considera suficientemente discutido el asunto. Las personas que estén por la afirmativa, favor de ponerse de pie. Se considera suficientemente discutida. Se reserva para su votación.

En la 56a Sesión Ordinaria, celebrada el 22 de enero de 1917, por 142 votos contra 1, relativo a la fracción I, fue aprobado el artículo 104 del Proyecto.

En la 66a Sesión Ordinaria, celebrada el 29 de enero de 1917, se presentó un nuevo dictamen sobre una adición al Artículo 104 del Proyecto, redactado en los siguientes términos:

D I C T A M E N

"Ciudadanos diputados:

"El artículo 104 del proyecto parece presentar una deficiencia, porque no establece quién resolverá los conflictos entre los tribunales del Distrito Federal y de los de las demás Entidades, sino que se refiere únicamente a los conflictos entre los tribunales de los Estados y federales, entre sólo éstos.

"Por lo expuesto, la Comisión propone una adición a dicho artículo en los términos siguientes:

...; "así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado".

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 28 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Arturo Méndez.- Hilario Medina.- Heriberto Jara".

En la Sesión Permanente, celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, por mayoría de 187 votos fue aprobado el artículo 104 del Proyecto.

El texto del artículo aprobado fue el siguiente
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, 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 substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley;

II.- De todas las controversias que versen sobre Derecho Marítimo;

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte:

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de los

que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado;
V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más _
vecinos de otro;
VI.- De los casos concernientes a miembros del cuer
po diplomático y consular. (76)

C).- Reformas que ha sufrido el Artículo 104 Constitucional hasta el texto vigente.

La primera reforma sufrida por el precepto a estudio, lo _
fué, la que por iniciativa presentada ante la Cámara de Dipu-
tados el 27 de diciembre de 1932, por la diputación de Jalisco, encabezada por el Licenciado Clemente Sepúlveda, propone _
suprimir el recurso de súplica, o de tercera instancia, de una manera absoluta y definitiva para la materia mercantil. _
Propuesta que fué modificada, suprimiendo el recurso para toda clase de negocios, y que una vez aprobada reformó la fracción I del Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fué publicada en el Diario _
Oficial de la Federación del 18 de enero de 1934.

Dentro de los razonamientos esgrimidos para que se verificase la reforma, se sostuvo la necesidad de que las controversias que originasen la aplicación y cumplimiento de las Leyes Federales y Tratados Internacionales, fueren apelables únicamente en segunda instancia ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. Lo cual -se argumenta_
ba- cumpliría en forma mucho más clara con el principio cons-

76 Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VII, Librería Manuel Porrúa, S.A., México, 1978, págs. 954,-
955 y 956.

titucional de impartición de justicia pronta y expedita, más no limitando el mencionado criterio únicamente a la materia mercantil, como lo asentaba la original iniciativa, sino a toda clase de negocios jurídicos; aunque es oportuno apuntar que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, firmemente señalaba la procedencia de admitir únicamente súplicas en materia mercantil. de tal manera que al suprimirse en ese terreno, se suprimía para todos los casos, no obstante, se suprimía en la reforma el recurso de súplica de manera absoluta y definitiva para toda clase de negocios.

El texto definitivo de la reforma así lo asentaba, siendo el que a continuación se expresa:

"Artículo 104.-.....

I.- De todas las controversias del orden civil y 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 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."

T R A N S I T O R I O

"Artículo Único.- Los recursos de súplica que actualmente se encuentran en tramitación, habrán de seguirse y de sentenciarse de acuerdo con la legislación vigente cuando se promovieron." (77)

Posteriormente, ya promulgada la Ley de Justicia Fiscal, cuna del primer Tribunal Administrativo en nuestro país, susci

tó severas críticas del foro jurídico de la época, siéndo la mayoría argumentos esgrimidos contra la constitucionalidad del sistema de tribunales especiales Contencioso Administrativos, y entre otras afirmaciones se señalaba; que si el Poder Ejecutivo juzgara sus propios actos, pues el Tribunal Fiscal de la Federación, encuadra formalmente en ese poder, vendría a violar el principio de separación de poderes que establece el Artículo 49 constitucional, que prohíbe la reunión de dos o más de esos poderes en un sólo individuo o corporación, asimismo, se afirmaba, que la creación de tribunales de índole administrativa en nuestro país, transgrede el Artículo 13 constitucional, que dispone que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, además de que el Poder Público no puede hacerse justicia a sí mismo, sin contrariar el contenido del Artículo 17 constitucional; y señalando que en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal y como lo establece la Constitución, no debe existir caso alguno en el que el gobernado no pueda llevar sus quejas ante el Poder Judicial, por una deficiente aplicación de las leyes.

Todas las anteriores cuestiones dieron pauta a que surgirían dos corrientes, una, que se inclinaba por afirmar que las controversias administrativas, no tendrían porque no ser de la competencia normal del Poder Judicial, siguiendo la influencia del Derecho Angloamericano, y la tradición hispánica de la época colonial que había adoptado nuestro país, según se analizó en el inciso que antecede, al estudiar la evolución

jurídica de la materia Contenciosa Administrativa. Principio_ que se rompe por primera vez con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.

La segunda corriente se inclinaba a afirmar que la existen_ cia de la materia Contenciosa-Administrativa, no tenía razón_ de ser en nuestro ámbito jurídico, pues el juicio de amparo _ había servido de sustituto ideal de dicha materia.

No obstante, la controversia que este punto suscitó, puso_ en evidencia, que a la creación del Tribunal Fiscal, no había ningún texto que en la Constitución autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión, _ ni por el Poder Ejecutivo Federal.

La invocación que hicieron los expositores de la Ley de _ Justicia Fiscal fué que,

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, _ pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, _ con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial." (78)

No fué sino hasta diez años después de haber visto la luz_ el Tribunal Fiscal, que hubo reforma constitucional publicada

78 Exposición de Motivos, de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de agosto de 1936, pág. 2.

en Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, por la cual se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del Artículo 104.

Era tan notoria la ausencia de una base constitucional que apoyase en el Derecho Mexicano la creación de tribunales administrativos, que a un año de haberse dictado la Ley de Justicia Fiscal, el mismo Poder Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la fracción I del Artículo 104. Iniciativa que no prosperó y el Tribunal Fiscal de la Federación continuó sin ninguna base constitucional, hasta la presente reforma, que constituye el parteaguas de la historia del Tribunal Fiscal de la Federación, pues antes de ella carecía de base constitucional, no obstante lo establecido por los expositores de la Ley de Justicia Fiscal.

Con la reforma se hizo ya patente la base jurídica constitucional para la creación en el Derecho Mexicano de tribunales administrativos, dicha reforma apareció en los siguientes términos, según el dictamen de la Cámara de Senadores, a saber:

"En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 28 de diciembre de 1945, se dió lectura al dictamen emitido por la Comisión a la que se turnó el proyecto de reformas a la fracción I del Artículo 104 Constitucional.

D I C T A M E N

H. Asamblea

La segunda Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe, por acuerdo de vuestra soberanía, hizo el estudio de la iniciativa de Ley para reformar la

fracción I del Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y presentó a la consideración de esa H. Cámara el siguiente dictamen.

El C. Presidente de la República funda su iniciativa en realidades de Derecho. Para el caso hace un estudio analítico de nuestra vida institucional a partir de la Constitución de 1824; y se refiere a lo mandado por la de 1857 y lógicamente, tiene que tratar la de 1917, cuyo texto propone se reforme para dar a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación intervención en asuntos en que el Estado tenga necesidad de solucionar los intereses públicos, sin que esto signifique recargo de trabajo para el Tribunal Supremo de nuestro país, puesto que quien atenderá sobre el particular será, de aprobarse la reforma, la Sala Administrativa, cuyos negocios dice el C. Presidente marchan sensiblemente al día. Además los fallos adversos al Estado que dicten los tribunales inferiores o de jurisdicción administrativa seguirán como hasta hoy, siendo obedecidos por el Ejecutivo sin buscar su reparación en la Suprema Corte

Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que sólo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el Estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo en que la situación del Estado es injusta y antijurídica, pues mientras se permite a los intereses privados, a través del juicio de amparo, acudir a la Suprema Corte, se niega a los intereses públicos este derecho, es indispensable la reforma de que se trata, a efecto de que la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia este fijada en principios uniformes, lo mismo dentro del amparo que fuera de él, para que cese la actual injustificada situación en que, a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras esté negado el acceso al Tribunal Supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio.

Sala de comisiones del H. Senado de la República. México, D. F., a 28 de diciembre de 1945. - Rafael Rangel.- Joaquín Martínez Chavarria.- Pedro Tello Andueza.

Este dictamen, al que se dispensó de todos los trámites, fue aprobado sin discusión por unanimidad de votos.

Pasó a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales correspondientes.

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 8 de octubre de 1946, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta.

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 29 de octubre de 1946, se declaró reformada la fracción I del Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasó al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes.

Es texto de la reforma aprobada, fué el siguiente: "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 dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."(79)

De lo expuesto se infiere que la reforma de 1946, resolvió la inequidad procesal que existía para las autoridades, pues antes de 1946 no podían ser combatidos por las autoridades fiscales las resoluciones que emitiese el Tribunal fiscal y fuesen desfavorables para los intereses públicos, y debido a que la jurisprudencia estima que les estaba vedada la vía de amparo. (80) Siendo ésta la razón por la cual el Poder Ejecutivo de quien provino la iniciativa logró la aprobación de la citada reforma, con el objeto de contar con un medio de impugnación denominado recurso de "revisión fiscal", que se promovería contra las resoluciones del mismo Tribunal Fiscal contrarias al interés público.

Lo que en realidad hizo la reforma fué establecer la base constitucional para la existencia en el Derecho Mexicano de

79 Los Derechos del Pueblo Mexicano. Ob.cit., págs. 972 y 973.

80 Tesis 183, páginas 317 y 318 Segunda Sala del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en el año de 1975.

Tribunales Administrativos, por otra parte fijó dos caracté- res esenciales a dichos tribunales, primero: sólo por ley federal se podían crear, y segundo, se exige a éstos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Lo anterior podría resultar inútil si se tratara de Tribunales dependientes del Poder Judicial, más no lo era tratándose de tribunales en que por su naturaleza iba a estar enclavado en el Poder Ejecutivo y de éste provendrían los actos que serían materia de la justicia que impartirían.

El Artículo a estudio volvió a reformarse en el año de 1966 y la iniciativa de reforma del Ejecutivo Federal fué presentada el 15 de noviembre de ese año a la Cámara de Senadores, dicha iniciativa proponía en lugar de un segundo párrafo a la fracción I del Artículo 104 Constitucional, dos párrafos modificándose sustancialmente el segundo vigente en esa época. El texto de dicha iniciativa fue el siguiente:

INICIATIVA DE REFORMA

Con fecha 15 de noviembre de 1965, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, presentó al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma a los artículos 94, 98, 102, 104 fracción I, 105, y 107 fracciones II párrafo segundo, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV de la Constitución General de la República.

Dicha iniciativa se conforma por el siguiente texto:

C. Secretarios de la H. Cámara de Senadores.

A los señores Ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, me permití solicitarles formulación de un estudio que viniera a resolver algunos problemas que afectan a la Administración de Justicia, muy principalmente el relacionado con el rezago que aqueja en forma asentuada a algunas de las Salas del propio alto Tribunal, y, respondiendo

a mi requerimiento, hicieron entrega de la exposición de motivos y conclusiones a que llegaron y que implican reformas tanto a diversos artículos de la Constitución General de la República, como a otros de la Ley de Amparo reglamentaria, de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución.

En dicho estudio se expresan los siguientes:

M O T I V O S

- 1.-
- 2.-
- 3.- Innovación de suma importancia es la de equiparar, para los efectos de la procedencia del amparo directo, las sentencias definitivas de Tribunales Administrativos y las de los Judiciales y del Trabajo.

Si del mismo modo que los laudos de estos últimos, las sentencias de Tribunales Administrativos se dictan en procedimientos seguidos en forma de juicio, existe la misma razón para que unas y otras sean reclamables en amparo directo.

De conformidad con lo anterior en el Artículo 107, fracciones V inciso b) y VI, se dispone: que el amparo en materia administrativa se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia, cuando le reclamen sentencias definitivas dictadas por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales, en controversias cuya cuantía exceda de la que señale la Ley, y que en los demás casos se promoverá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida la autoridad responsable; pero se agrega que los amparos en materia administrativa contra sentencias pronunciadas por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales, en negocios de cuantía indeterminada serán resueltos por la Suprema Corte de Justicia, a pedimento del Procurador General de la República, cuando a juicio de aquella el caso revista importancia trascendental para el interés nacional.

Al proponer estas reformas Constitucionales se ha tenido presente que ningún gobierno se justifica si no se garantiza plenamente la administración de Justicia, función suprema del Estado, condición ineludible para que las libertades y Derechos de la persona sean realmente respetadas, para que las leyes sean efectivamente cumplidas, para que logre conservarse, dentro del orden jurídico, un clima permanente de armonía social que es puente de todo progreso en los múltiples aspectos de la cultura y de la economía de la nación.

Para los efectos del Artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio formulado por los Ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo hago iniciativa del Ejecutivo y, por las razones anteriormente expuestas, me permito proponer a ese H. Congreso de la Unión, por el conducto de ustedes el siguiente proyecto.

Ley de reformas a los Artículos 94, 98, 102, 104, fracción I; 105 y 107, fracciones II segundo párrafo, III, IV, V, VI, VIII y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Cuarto .- Se reforma el Artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. 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 serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recurso ante el Poder Judicial Federal contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. De esos recursos conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando el negocio exceda en cuantía de la que fije la ley, o cuando siendo de cuantía indeterminada, el caso revista importancia trascendental para el interés nacional, lo cual será calificado, a pedimento del Procurador General de la República, por la propia Suprema Corte de Justicia. En los demás casos conocerán los tribunales Colegiados de Circuito.

Los recursos de sujeción a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales fije para la revisión en amparo indirecto, y en ellos operará la caducidad de la instancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 107;

Reitero a ustedes, señores Secretarios. las Seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 15 de noviembre de 1965.
El Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz
(81)

A este respecto, el maestro Héctor Fix Zamudio menciona _
que las reformas que entraron en vigor con motivo de la pre-
sente iniciativa, establecieron un aspecto sumamente importan-
te, como es el del reconocimiento de sentencia judicial para_
las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y de los_
restantes Tribunales administrativos, así dispone:

"de tal manera que a partir de entonces dichos fa-
llos deben impugnarse a través del juicio de amparo
de una sola instancia, ya sea ante la Suprema Corte
de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito,
según la importancia económica o jurídica del asunto
(la base esencial es la cuantía de quinientos _
mil pesos para la competencia de la Corte), amparo_
que pueden interponer los particulares afectados, _
ya que las autoridades no pueden promover dicho juí-
cio, a no ser en forma limitada contra los fallos _
del propio Tribunal Fiscal, por conducto de la rev_i-
sión Fiscal," (82)

Con dicha iniciativa se ratifica la idea de que fuese una_
Ley Federal la que diéramos vida a los Tribunales Administrati-
vos, previéndose la posibilidad de que la Ley hiciera recurri

81 Los Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. cit., págs. 721, 722, y 725.

82 Fix Zamudio, Héctor. México: El Organismo Judicial (1950 - 1975)
Estudio publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México en re-
copilación, Evolución de la Organización Política - Constitucional en _
América Latina (1950 - 1975) Tomo I , México y Centroamérica, UNAM, _
1978. Primera Edición, pág. 28.

bles las sentencias definitivas de esos Tribunales a través de recursos ante Tribunales del Poder Judicial.

Fijando la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de tales recursos, si el negocio excedía a la cuantía que fijara la Ley, o cuando siéndole de cuantía indeterminada, en el asunto a estudio revistiera importancia trascendental que habría de calificarse a pedimento del Procurador General de la República, por la propia Suprema Corte de Justicia, y fuera de estos supuestos, otorgando competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito. Dicha iniciativa sufrió reformas de importancia en la Cámara de Senadores, las comisiones dictaminadoras propusieron un nuevo texto en que se disponen las bases de los Tribunales Administrativos en tres párrafos, en los cuales fácilmente se advierte la influencia del Derecho Procesal Administrativo Francés así se dijo:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales del Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos Tribunales Administrativos, sólo en los casos que señalen las Leyes Federales, y siempre que esas resoluciones no sean impugnables, mediante algún recurso dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulen la ejecutoriedad y cumplimiento de las sen-

tencias de amparo." (83)

De este nuevo texto se puede señalar que resuelve cuál es el objeto de los tribunales, o sea: dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, no obstante se olvida que también dentro de estas controversias puede entenderse a las surgidas entre órganos de la misma Administración Pública Federal, se conserva la idea de que serán leyes federales las que instituyan los Tribunales Administrativos y se establece un nuevo mecanismo para el recurso de revisión, señalándose que procederá contra las sentencias definitivas de los Tribunales Administrativos, y se mantiene el principio de que se desahogarán conforme al procedimiento del amparo indirecto.

Esta nueva iniciativa fué modificada por la Cámara de Diputados, proponiéndose la reforma que hoy está vigente y que sirve de base para la existencia constitucional de los Tribunales Administrativos en nuestro país.

El texto definitivamente aprobado fué:

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

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siem-

pre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

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

Por último, el precepto a estudio, fué reformado en Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de martes 8 de octubre de 1974, la reforma obedeció a la necesidad de actualizar el texto constitucional, excluyendo las palabras "territorio y territorios federales", pues a la fecha ya no tenían existencia en la República Mexicana, integrada sólo por Estados libres y soberanos. El texto definitivo del artículo fué:

"Artículo 104.-

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 conzca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. (84)

IV.- La Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Histórica para la evolución de la materia Contenciosa-Administrativa en nuestra legislación, es la fecha del 31 de agosto de 1936, en que nace el Tribunal Fiscal de la Federación, por obra de la Ley de Justicia Fiscal, misma que fué dictada por el Presidente de la República, en aquél entonces el General Lázaro Cárdenas; en uso de facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios.

Fundamentalmente deben resaltarse del documento legislativo, tanto la exposición de motivos como el texto de la misma Ley. La primera por los importantes conceptos que recoge y la abundancia de información que contiene, la segunda, porque se constituye como una ley procesal que establece en nuestro país un tribunal de carácter administrativo, lo cual constituye una novedad dentro de nuestra legislación, ya que nunca había existido en nuestro país, un tribunal que se situara fuera del ámbito del Poder Judicial Federal.

Del articulado de la Ley se desprende su inconfundible naturaleza de tribunal administrativo que se constituye como una réplica del tipo francés de estos tribunales, pues se imitaba al Consejo de Estado que en la nación gala desde la ley de 24 de mayo de 1872 había dejado de ser un tribunal de jus-

ticia retenida, pasando a ser de justicia delegada, el cam-
bio quería decir que el Consejo de Estado dictaría sus sen-
tencias sin estar sujetas a posterior revisión por ningún ór-
gano ministerial.

Así podemos afirmar que el tribunal naciente:

"es, pues, ante todo un tribunal administrativo, es decir, se trata de un órgano jurisdiccional que se ubica en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encarga de resolver controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal."(85)

No obstante, en contraposición con ésta afirmación, el maestro Jorge Carpizo señala, al respecto de la ubicación formal de los tribunales administrativos:

"Es decir, son tribunales de jurisdicción especial, únicamente en cuanto especial es el objeto, los casos, los supuestos, de su competencia y si es necesario encuadrar a estos tribunales dentro de uno de los poderes tradicionales, diríamos que se encuentra en el Poder Judicial por las siguientes razones:

1.- Son tribunales, similares a los judiciales con plena autonomía e independencia.

2.- Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son tribunales definitivos de última instancia sino que también como cualquier otro tribunal sus decisiones llegan a una unidad; a un corte de jerarquía superior del Poder Judicial Federal.

3.- En principio los Magistrados gozan de las mismas garantías individuales que los integrantes de otros tribunales y

4.- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es obligatoria, así como la de los Tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial." (86)

85 Nava Negrete, Alfonso. Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, de 17 de julio de 1973, Volumen I, pág. 43.

86 Carpizo, Jorge. Bases Constitucionales de los Tribunales Administrativos. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 1, del 10. de julio de 1972, Volumen I.

Así, el recién creado tribunal formuló una serie de cuestiones que fueron debatidas en los principales foros jurídicos de la época, dentro de estas cuestiones es de importancia señalar, lo apuntado por la Ley de Justicia Fiscal, que afirmaba:

"El Tribunal Fiscal de la Federación, estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo...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."(87)

En el párrafo transcrito se advierte la equivocidad que se indujo al establecer, que el tribunal fallará en representación del Poder Ejecutivo, por delegación de facultades que la ley le hace, es obvio la poco afortunada redacción de la frase, que quiso señalar; que el Ejecutivo al expedir la Ley de Justicia Fiscal lo hacia por delegación de facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la Unión, en el año de 1935, para la organización de los servicios hacendarios y probablemente por ello se pensó que delegaba facultades propias. No obstante se oponen a este sentido fundamentalmente, que no había recibido delegación alguna de funciones jurisdiccionales por parte del Ejecutivo y que enseguida la exposición de motivos, da la traducción de lo que en realidad se quiso afirmar:

"En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida."

87 Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936, pág. 2

Constituyó pues un error el que la exposición de motivos _ señalara que el Tribunal Fiscal de la Federación dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo Federal, pues lo único que trataba de establecer, era que el tribunal naciente, era de justicia delegada en oposición a la justicia retenida que antes de 1872 había tenido el símil francés que se imitaba, y que consistía en que sus resoluciones eran únicamente proyectos, pues éstos eran revisables con posterioridad por el titular del ramo de la administración al que el asunto se refería.

No obstante, en la exposición de motivos se insiste en el equívoco al afirmar:

"La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho.... en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejerce, sin intervención, ni del Presidente de la República, ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo." (88)

Constituye nuestra opinión, que el equívoco de lo expuesto, está en que los precedentes que se invocaron no caben en el supuesto de la Ley de Justicia Fiscal, pues aquellos suponen una ley que atribuya en favor de un órgano ciertas facultades, y, que tales facultades correspondan al Ejecutivo, situación que no enclava dentro de la ley que dió origen al tribunal, puesto que el Ejecutivo Federal no tenía como propias las atribuciones que después tuvo el Tribunal Fiscal.

No obstante el error se formalizó en el artículo 10. párrafo segundo, de la Ley de Justicia Fiscal que afirmó:

"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." (89)

La anterior formalización es del todo reprobable, y el señalarla en la ley constituye un equívoco jurídico, pues no podía ser una delegación de facultades, por demás inexistente, como imperativo para un tribunal de justicia delegada, Que significa que sus resoluciones, no son revisables, por ningún órgano ministerial.

El Consejo de Estado francés, que constituye el prototipo del tribunal que se imitaba, a partir de la Ley de 24 de mayo de 1872, ley fundamental dentro del desarrollo del Consejo en el Derecho Administrativo galo, lo convertía en un tribunal de justicia delegada que a la fecha ha dictado sus sentencias en nombre del pueblo francés.

Sin embargo el mismo error jurídico se reprodujo en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación de 1938, que abrogó la Ley de Justicia Fiscal para sucederle, posteriormente en forma afortunada, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966, no acogió en su texto, la idea equivocada.

Otro de los atributos con que nace el Tribunal Fiscal de

la Federación, y que resulta ser de importancia para nuestro estudio es el de constituir un tribunal de simple anulación.

Por lo que, de conformidad nuevamente al contencioso administrativo francés, se le concibe como un tribunal que limitaría el alcance de sus sentencias a la anulación del acto administrativo impugnado.

Característica que se precisó con claridad en la exposición de motivos de la Ley, que señala:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación." (90)

Como tercer atributo del Tribunal Fiscal de la Federación, se señala su competencia exclusiva en materia fiscal federal, con la aclaración de que no la comprendía en su totalidad, sin embargo la que enumeraba en un inicio el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, podríamos resumirla en :

El Tribunal Fiscal de la Federación podía conocer de :

1.- Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de Organismos 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 responsabi

lidades administrativas es materia fiscal.

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

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

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

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

Más adelante, con el Código Fiscal Federal de 1938, se adopta el mismo esquema competencial en el artículo 160. No obstante, la competencia del tribunal se fué incrementando con el transcurso del tiempo, introduciendo materias fiscales, tanto federales como locales así como materias administrativas, locales y federales, Lo cual provocaba que la competencia creciera desordenadamente y a menudo el Poder Ejecutivo Federal, enviaba a la Cámara de Diputados iniciativas de reformas que más tarde constituían verdaderos injertos a la competencia original que tuvo el tribunal.

Esta circunstancia originó que cada vez que se anunciaba una reforma tendiente a aumentar la competencia, se hablara en forma continua de que se acabara con la política reformista y se sustituyera por el paso definitivo de transformar el Tribunal Fiscal, en un tribunal de justicia administrativa fe

deral y de plena jurisdicción, situación que ha quedado en pro
yecto, pero que en criterio personal, deberá llegar a imponer
se en forma definitiva dicha naturaleza al tribunal en estu-
dio, pues entre otras cosas la Administración Pública Federal,
ha experimentado en los últimos años un crecimiento extraordi-
nario, convirtiéndose en un tejido verdaderamente complicado
que demanda la existencia de un tribunal que garantice en to-
da su extensión la salvaguarda de los legítimos intereses y -
Derechos de los particulares, no sólo en materia fiscal, sino
en toda la materia administrativa.

Como cuarto atributo mencionaremos el de ser un órgano co-
legiado, que inicia su funcionamiento con quince Magistrados,
funcionando en pleno y en cinco salas.

En un inicio el Juicio Fiscal primitivamente tuvo el carác-
ter de sumario, ya que la única segunda instancia la consti-
tuía el juicio de amparo; un elemento importante que contri-
buía a la economía procesal de la justicia fiscal de ese en-
tonces, lo fué, el que las autoridades administrativas care-
cían de todo recurso contra las sentencias del tribunal. Si-
tuación que posteriormente se modificó al reformarse el Artí
culo 104 Constitucional en el año de 1946, creando el Recur-
so de Revisión Fiscal, que se estableció para los autoridades
administrativas federales, como recurso ulterior contra las -
resoluciones de las Salas Regionales, que fueran contrarias a
las pretensiones de las autoridades.

Con el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre _
de 1938, que abrogó la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal _
Fiscal continúa su funcionamiento con la estructura que le _
vió nacer. Para el 1o. de enero de 1947 año en que se reformó
el Código Fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación, queda_
integrado por veintiún Magistrados que funcionando en Pleno y
en siete Salas, estructuran el tribunal a estudio, durante to
da la década de los años cincuenta.

Para el 1o. de enero de 1962, fecha en que se reforma el _
artículo 147 del Código Fiscal de la Federación, se aumenta _
el número de Magistrados a veintidós, asimismo el Presidente_
del Tribunal deja de formar parte de las Salas, salvo para su
plir faltas temporales de los Magistrados que no excedieran _
de un mes.

En el año de 1967, el 1o. de abril, se inició la vigencia_
de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que_
en su texto conservó la estructura que había mantenido el Tri_
bunal Fiscal funcionando en pleno y en siete Salas. Esta si_
tuación privó hasta el 1o. de agosto de 1978, en que entra en
vigor la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que modifica
sustancialmente la estructura del Tribunal, creando una Sala_
Superior integrada por nueve Magistrados incluido el Presiden
te y trece Salas Regionales con tres Magistrados cada una, es
tableciéndose un proyecto transitorio, que gradualmente y su
jeto a términos y condiciones, iría alcanzando la estructura_
proyectada.

Posteriormente, se reformó el mecanismo que establecía el artículo 5o. transitorio; que preveía el traslado de tres Salas Regionales Metropolitanas a otras tantas regiones del interior de la República, donde aún no existieran salas, lo cual nunca se hizo.

En virtud de que se previó la necesidad de que permanecieran en el Distrito Federal, las seis salas que subsistieron del antiguo tribunal; por lo que se reforma el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, derogándose asimismo el mencionado artículo 5o. transitorio, y aumentando de tres a seis las Salas Regionales Metropolitanas; reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de diciembre de 1982.

Por lo que la estructura del Tribunal vigente se integra de una Sala Superior y dieciséis Salas Regionales.

De la breve reseña anteriormente apuntada, es pertinente señalar que el desarrollo histórico del Tribunal Fiscal de la Federación, ha mantenido en un inicio un período de estabilidad seguido por un período de transformación, que ha contemplado el nacimiento de la idea de su reforma y las primeras tentativas. para con posterioridad, proceder al impulso y realización del plan que van a tener como resultado la estructura que apunta la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 1o. de agosto de 1978, con sus posteriores reformas.

Estructura que en la actualidad ha quedado cubierta plenamente, ya que actualmente se encuentran funcionando las dieci

séis Salas Regionales proyectadas en la Ley y es laudable la meta que se ha propuesto, de lograr una justicia fiscal más accesible a los conflictos que se sucedan en las Provincias, más es dable la crítica de que la mayor parte de los asuntos que se ventilan en las Salas Regionales establecidas en Provincia, vienen a resolverse en forma definitiva una vez más, en el centralismo de la Ciudad de México, ya sea por la Sala Superior del Tribunal Fiscal o por los Tribunales ubicados en el Poder Judicial de la Federación, por lo cual se ve un tanto velado el noble impulso del legislador de empezar a descentralizar la justicia fiscal de nuestro país.

Al nacer el procedimiento del Juicio Fiscal con la Ley de Justicia Fiscal, los expositores del mismo señalaron que éste debía tener la característica de ser oral, lo cual siempre ha sido irreal, pues el procedimiento es más bien escrito y cada vez se multiplican más las reglas procesales del juicio fiscal, incluyéndose formalidades, excepciones a las reglas, etc, que ha contribuido en gran medida a hacer más rigurosamente formal este juicio. Formalismo o procesalismo que es totalmente contrario al principio constitucional que ordena que la administración de justicia debe ser pronta y expedita.

Por último, es preciso destacar que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, en nuestro país, obedece sin lugar a dudas a la doctrina francesa y respeta los principios fundamentales que dicha doctrina establece para el sistema de fiscalización jurisdiccional propio del régimen administrati-

vo francés

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 creó y cuya exposición de motivos afirma:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo." (91)

Lo cual respeta el principio fundamental surgido después de la Revolución Francesa, de la:

"Separación de las autoridades administrativas y judiciales que prohíbe a los tribunales del orden judicial, siguiendo los mismos términos de las leyes de 16-24 agosto de 1790 y del 16 fructidor del año III, perturbar (troubler) de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos y conocer de los actos de la Administración, de cualquier clase que sean." (92)

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 que señaló:

"Pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder (Ejecutivo) Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagra así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea" (93)

91 Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, pág. 2.

92 Bouffandeau, La Delimitation de la Jurisdiction Administrative por la Jurisprudence su Tribunal des Conflicts, LSCE, p. 143, citado por Gonzalez Pérez Jesús, Derecho Precesal Administrativo, Tomo I, Segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1955.

93 Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, pág. 2.

Lo que respeta sin lugar a dudas, el principio francés de la independencia de la jurisdicción administrativa de la propia Administración activa y al que se llegó después de una lenta evolución en Francia, en la cual unos órganos que empezaron siendo puramente administrativos, sufrieron un proceso evolutivo de "jurisdiccionalización" o procesalización, hasta llegar a ser jurisdiccionales e independientes.

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 acudir 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.

Dentro de este principio, se habla del Privilegio del Pregable que consiste en que la Administración se encuentra en una posición privilegiada en sus relaciones con los particulares, lo que le dispensa de acudir a órganos jurisdiccionales para imponer una determinada situación jurídica y ejecutar la misma, aún en contra de la voluntad del gobernado lo que da origen a la "Acción de Oficio" como se le conoce en Francia.

En relación con dichos principios encontramos que todos ellos guardan paralelismo con el Derecho Nacional. En primer término la Administración en México puede dictar y ejecutar sus actos sin tener necesidad de allegarse ese derecho a través de un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, ya en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se señaló:

"En alguna otra ocasión, la propia Suprema Corte recordando los caracteres del acto administrativo, o mejor, de la decisión ejecutoria, afirmó que el cobro de los impuestos no constituye en derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones del Poder Público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren, ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos." (94)

Por otra parte, de conformidad con lo señalado por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en vigor, en la fracción IX, último párrafo, se establece el principio de Definitividad de las resoluciones que forman el cuadro competencial de las Salas Regionales, aclarando que se considerarán definitivas las resoluciones administrativas que no admitan recurso administrativo, o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado, lo que en esencia cumple con el principio de jurisdicción revisora francés, y que viene a establecer los dos períodos que se reconocen, para la resolución de las pretensiones en los conflictos

de la jurisdicción administrativa, el período oficioso y el _
período contencioso, ambos reconocidos desde la creación del_
Tribunal Fiscal de la Federación.

C A P I T U L O I I

EL CONTENCIOSO DE ANULACION

I.-	Diversos Tipos de Contencioso Fiscal en Francia.	102
a)	El Contencioso de la Imposición.....	103
b)	El Contencioso del Cobro.....	106
c)	El Contencioso de la Represión.....	107
d)	El Contencioso de la Responsabilidad.....	108
e)	El Contencioso de la Anulación.....	109
	Contencioso de Plena Jurisdicción.....	110
II.-	Características Esenciales del Contencioso de Anulación en Francia.....	112
III.-	Distinción entre Contencioso de Anulación y Contencioso de Plena Jurisdicción.....	125
IV.-	El Contencioso de Anulación en México.....	131

I.- Diversos Tipos de Contencioso Fiscal en Francia.

Para que en Derecho francés surja un proceso administrativo, es necesario que una persona pida algo de un órgano de la jurisdicción administrativa, frente a otra persona distinta del autor del acto administrativo que se impugna por estimar que éste no se ajusta a Derecho.

Esta petición que el órgano jurisdiccional administrativo debe examinar, a fin de acceder o no a la misma, según sea conforme o no con el Derecho Positivo, se ha denominado tradicionalmente en la nación gala y por su gran influencia en muchos otros ordenamientos jurídicos, como la materia de la jurisdicción Contencioso- Administrativa.

En ella el órgano jurisdiccional no tiene porqué plantearse las infinitas cuestiones que el acto administrativo sujeto a revisión puede plantear, sino únicamente el acto en función de la pretensión deducida por el demandante o recurrente.

Por lo que la pretensión procesal administrativa es un principio de conocimiento y declaración, donde se pregunta ¿Qué es lo que puede solicitar el demandante a los órganos de la jurisdicción administrativa?

En respuesta a dicho cuestionamiento, debemos apuntar que en Francia se han distinguido tradicionalmente cuatro tipos de contenciosos administrativos, que son:

El Contencioso de Anulación

El Contencioso de Plena Jurisdicción

El Contencioso de Represión

El Contencioso de Interpretación

Los cuales comprenden a la jurisdicción administrativa en sentido amplio, y de las cuales sólo los dos primeros, adquieran carácter de importancia, en virtud de ser los dos grandes tipos de Contencioso Administrativo.

No obstante, existen otros tipos de contenciosos, como el Contencioso Fiscal, el cual guarda cierto grado de complejidad que da origen a ramas específicas de Contencioso Administrativo, pero circunscrito al campo tributario.

Así encontramos que de conformidad con el Derecho Procesal Administrativo Francés que estructura el Contencioso Fiscal, entendido éste como el conjunto de procedimientos que permiten resolver los litigios originados por la actividad fiscal, existen en opinión del maestro Maurice Cozian, cinco ramas del contencioso aludido, que pueden enumerarse como:

- a).- El Contencioso de la Imposición
- b).- El Contencioso del Cobro
- c).- El Contencioso de la Represión
- d).- El Contencioso de la Responsabilidad
- c).- El Contencioso de Anulación (95)

a).- El Contencioso de la Imposición.- Este contencioso constituye en Francia, el Contencioso Fiscal en su acepción

95 Clasificación de Maurice Cozian, citada en la Conferencia Magistral "El Contencioso Fiscal en Francia, ante los Tribunales judiciales y Administrativos", publicada en Memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomo V. Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Edición 1982, págs 76 y 81.

estricta, inclusive se señala a los demás, como las otras ramas de la imposición y desde su inicio ha suscitado una serie de interrogaciones, tendientes a determinar con toda precisión la naturaleza jurídica del mismo, a éste respecto la doctrina fiscalista gala se debate en dos extremos, que son los siguientes:

Uno inclinado a determinar que se trata de un contencioso objetivo, por proteger una situación jurídica objetiva: La Ley, y por ende de legalidad; y otro inclinado a señalar que se trata de un contencioso subjetivo, por proteger una situación determinada o derecho subjetivo de un contribuyente y de plena jurisdicción.

Los tratadistas franceses que han abordado este problema, entre ellos Louis Deán Trotabas, señala al respecto:

"El contencioso fiscal no tiene por objeto precisar los derechos subjetivos del contribuyente como generalmente se piensa, sino más bien precisar su estatuto y controlar el poder fiscal. El contencioso fiscal tiene esencialmente por objeto controlar la actividad del fisco, del poder fiscal y no la defensa de los derechos subjetivos de los contribuyentes. La cuestión planteada al juez fiscal tiende, a investigar primero si un acto o un hecho de imposición es contrario o no a la legalidad fiscal organizada por una ley a la que está sometido el contribuyente. El juez de la causa debe determinar esa ley e investigar si el director fiscal la ha respetado. (96)

Por lo que dentro de este problema existe el postulado de la igualdad ante el impuesto, que consiste en una situación

96 Trotabas Louis. "La nature juridique du contentieux fiscal en Droit français" Mélanges Hauriou, 1929. pág. 709, citado por Maurice Cozian, Idem. pág. 76.

general e impersonal que implica una igualdad de tratamiento, ante la cual los contribuyentes se benefician, lo cual, guarda gran similitud con el principio que en nuestro Derecho establece la fracción IV del Artículo 31 Constitucional.

En épocas recientes la doctrina francesa apoyaba el carácter objetivo del Contencioso de la Imposición, siempre basado en el estatuto legal del contribuyente, no obstante, últimamente, se ha criticado esta situación, haciéndose notar que los contribuyentes participan cada vez más en la elaboración y en la aplicación de la ley, y por ello se ha puesto en duda el postulado clásico y se ha destacado la facultad discrecional de la autoridad.

No fué sino hasta que el Consejo de Estado, en 1962, proclamó con vigor que el Contencioso de la Imposición correspondía por naturaleza al Contencioso de plena Jurisdicción, señalando:

"considerando que las reclamaciones y recursos en materia fiscal corresponden por su naturaleza al contencioso pleno, ninguna preclusión puede oponerse al contribuyente que posteriormente a la expiración de dicho plazo de seis meses, ha presentado una demanda al Tribunal Administrativo, mientras no se le haya regularmente notificado una decisión expresa del director." (97)

Entiéndase, que al determinar el Contencioso de la Imposición como un Contencioso de Plena Jurisdicción, el juez fis-

97 Conseil d'Etat, Section, 29 de junio de 1962, req. No. 53090: Sociétés des Aciéries de Pompey; J. C. P. 1963, II, 13026, conclusiones Possière, nota Tourdias; Revue de science financière 1964, p. 391, nota Lalumière. citado por Maurice Cozian, Idem. pág. 78.

cal tiene las más amplias facultades y no se limita únicamente a anular la resolución o procedimiento de la autoridad, como corresponde a un Contencioso de Anulación.

b).- El Contencioso del Cobro. Para la debida comprensión de este contencioso, es necesario destacar que el cobro de los impuestos en Francia está a cargo de una administración separada (principio de la separación de las autoridades liquidadoras y de las autoridades recaudadoras), en primer término, el cobro de los impuestos directos, pertenece a las autoridades recaudadoras; en tanto que el de los impuestos indirectos lo realizará la Dirección General de Impuestos. Por otra parte tratándose de la liquidación de impuestos, la Dirección General de Impuestos es la facultada para liquidar tanto los impuestos directos como los indirectos (principio de la confusión de autoridades de liquidación y de autoridades de cobro).

Como en el contencioso de la Imposición, se encuentra la obligación de agotar un recurso administrativo previo, y en caso de los impuestos directos éste se promueve ante el Tesorero "pagador general", que en cada departamento es el superior jerárquico de los recaudadores. En materia de impuestos indirectos, este recurso se agota ante el Director Departamental de Impuestos y si el contribuyente no tiene éxito, puede reclamar dicha decisión a los tribunales, siendo competentes tanto los judiciales como los administrativos, y siendo necesario distinguir de la oposición al acuerdo que determina un crédito, a la oposición al procedimiento de cobro, según lo

dispone el artículo 1846 del Código General de Impuestos frances, que establece: "toda controversia sobre la existencia de la obligación, su liquidación y su exigibilidad, constituye una oposición al acuerdo". En este caso el competente será el tribunal administrativo si el asunto versa sobre impuestos directos, en caso distinto el competente será el tribunal judicial de única instancia.

c).- El Contencioso de la Represión. El Derecho fiscal francés dispone de un triple poder sobre los contribuyentes a saber: el de imposición, el de control y el de sanción. En virtud de éstos, existen en la cultura jurídica francesa los principios que se conocen con el nombre del Privilegio del Prealable y el de Acción de Oficio.

En virtud del privilegio del prealable, la Administración en sus relaciones con los particulares, ocupa una posición privilegiada que le dispensa de acudir a los órganos jurisdiccionales para imponer una determinada situación jurídica, en virtud de la cual la Administración puede en forma unilateral, dictar actos que son obligatorios para el particular. Por lo que se afirma que la Administración no tiene necesidad de recurrir al juez para procurarse un título ejecutivo, ella misma establece este título. Asimismo con la Acción de Oficio la Administración, a través de sus órganos, puede emplear el mecanismo de la ejecución forzada para vencer la resistencia que los particulares ofrezcan a sus mandatos. Esto es, si con el principio del Privilegio del Prealable se dispensa a la Admi-

nistración de acudir a un proceso declarativo para obtener una sentencia en que se reconozcan sus pretensiones, con el de la Acción de Oficio se dispensa a la Administración de acudir a un proceso de ejecución, para realizar, contra la voluntad del obligado lo dispuesto en un acto administrativo.

Es por ello que se afirma que dentro del Contencioso de la Represión, la Administración puede imponer sanciones fiscales actuando de oficio, aunque por supuesto, sujetas al control del juez. Pero junto a estas sanciones generalmente pecuniarias, el Código General de Impuestos francés prevé sanciones correccionales de carácter penal, que pueden ser multas y en su caso prisión, ésta última aplicable al fraude fiscal que establece el artículo 1741 del Código General de Impuestos.

Es notable destacar, que la acción penal no corresponde al Ministerio Público como en el del Derecho Común, sino a la Administración Fiscal misma, pero de dicha acción debe conocer la Comisión de Infracciones Fiscales en primer término, misma que está encargada de emitir una opinión previa a la intervención del juez penal, y decidir si el asunto merece o no su atención. En el caso de que la Comisión decida la intervención del juez penal, son competentes los tribunales penales en primera instancia, la Corte de Apelación en segundo grado y finalmente la Corte de Casación.

d).- El Contencioso de Responsabilidad. Dentro de este contencioso se invoca el perjuicio que habrá de ocasionarse con

acciones culpables de funcionarios de la Administración Fiscal en perjuicio de los contribuyentes. Esta acción de responsabilidad no corresponde sino a un procedimiento de Derecho Común, aunque dentro del propio Derecho Francés, plantea difíciles problemas de competencia, pues existen criterios que señalan que son competentes los Tribunales Administrativos y los Judiciales y es frecuente que los tribunales exijan dentro de este tipo de contencioso la prueba fehaciente de la culpa grave en la que hubiesen incurrido los funcionarios de la Administración Fiscal.

e).- El Contencioso de la Anulación. Dentro del sistema de fiscalización jurisdiccional propio del régimen administrativo francés tenemos al Contencioso de Anulación, por el cual se hace referencia al conjunto de contiendas administrativas en que el juez simplemente anula el acto administrativo impugnado a iniciativa del recurso por exceso de poder, cuyo único propósito es el de establecer una vía procesal idónea para recurrir un acto por existir inarmonía entre el mismo y la Ley. Es decir, es un "control de legalidad", como se le ha llamado.

Instituido por primera vez en la Ley del 24 de mayo de 1872 es obra cabal de la jurisprudencia del Consejo de Estado, y vio su origen, no como imperativo de la Ley, sino de la autoridad legal de la jurisprudencia del "Conseil d'Etat". En la actualidad la Ordenanza del 31 de julio de 1945, lo tiene previsto expresamente en su artículo 32.

Son competentes para conocer del mismo, tanto el Consejo

de Estado, como tribunales administrativos del orden judicial, siendo importante determinar su naturaleza jurisdiccional y su carácter objetivo lo que da lugar a que sea analizado con más detenimiento en un inciso especial.

A la anterior clasificación es importante subrayar, la escisión debida a la distinta naturaleza y diversos efectos de la resolución del juez que conoce de cada contencioso y por lo cual existe la división entre el Contencioso de Plena Jurisdicción y el Contencioso de Anulación, una vez esbozado el carácter de este último, que trataremos de estudiar más a fondo en el inciso que precede, pasemos a resumir los caracteres más importantes del Contencioso de Plena Jurisdicción.

Contencioso de Plena Jurisdicción

Este contencioso se conoce en Francia, como el contencioso ordinario y fundamentalmente consiste en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera.

El juez que conoce del recurso de Plena Jurisdicción en primera instancia es el juez del Derecho Común, bajo la apelación ante el Consejo de Estado, y una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo; y se afirma que el contencioso de Plena Jurisdicción es tal porque protege un derecho subjetivo del contribuyente, procede a dictar su resolución en la cual no sólo anula el acto administrativo impugnado, sino que al dictar su resolución condena a su

emisor, a quien obliga a que respete latu sensu el derecho _
subjetivo reclamado, e inclusive, puede reformar o substitu-
ir el acto administrativo impugnado, produciendo sólo efec-
tos de cosa juzgada entre las partes.

La legitimación activa en este contencioso se cumple invo-
cando un derecho subjetivo violado, y se conoce también como
contencioso de fondo por estimar que constituye las decisio-
nes por las cuales la jurisdicción administrativa juzga el _
fondo de las demandas suscitadas por los actos administrati-
vos.

El juez que conoce de este contencioso tiene las más am-
plias facultades, por lo que puede llegar incluso a condenar
a la Administración a cubrir indemnización por daños y per-
juicios; es decir, se reconoce plenamente al juez potestades
de reforma, a diferencia del Contencioso de Anulación, el _
cual se considera en este orden subsidiario o extraordinario.

II.- Características Esenciales del Contencioso de Anulación en Francia

De conformidad con el maestro Alfonso Nava Negrete en su obra Derecho Procesal Administrativo, el Contencioso de Anulación en Francia sólo tiene origen por la promoción del recurso por exceso de poder, El cual nace como un recurso semi-administrativo, bajo el principio de jurisdicción retenida, que consiste en que sus resoluciones van a ser proyectos, que serán revisables de oficio por el titular de la rama administrativa en la que encuadre el asunto debatido. Lo que va a significar que es la propia administración la que administra y juzga.

En su origen existía un extenso campo de aplicación del recurso, pues procede contra las decisiones tomadas por las jurisdicciones administrativas en primera o última instancia, contra los actos de gobierno por incompetencia, y contra las decisiones fictas debidas a la doctrina del silencio administrativo.

Es a partir de la Ley del 24 de mayo de 1872, fecha decisiva en la evolución del Consejo de Estado, pues se va a confiar al alto cuerpo consultivo la facultad de decidir por sí los litigios administrativos, y que marca el nacimiento de lo que se llamará jurisdicción delegada en que a diferencia de la jurisdicción retenida, sus resoluciones ya no serán revisables por ningún órgano ministerial; en que se inicia una franca transformación del recurso para devenir en jurisdiccional.

La naturaleza jurisdiccional del recurso fué debatida por los tratadistas en un inicio, así mientras Leon Duguit niega ese carácter, Maurice Hauriou lo acepta señalando:

"Es contencioso porque él es llevado ante un juez público, el Consejo de Estado, y que termina con una decisión en forma jurisdiccional teniendo la autoridad de la cosa juzgada" (98)

Después de superadas las limitaciones a la competencia del juez por exceso de poder, hoy en día es innegable la naturaleza jurisdiccional del recurso.

Asimismo y evolucionando en forma paralela a la jurisdiccionalización del exceso de poder, su carácter objetivo se logra después de 1872, en que el recurso se separa por completo del recurso de plena jurisdicción y no habrá ya más duda un cuanto a la conclusión de que la anulación del juez se produce por la inarmonía entre el acto debatido y la ley; produciendo efectos erga omnes su resolución, y determinando su carácter objetivo, pues protege una situación objetiva: la Ley.

Los vicios por supuestos de exceso de poder, y que constituyen las causas de anulación de los actos de la Administración y únicos motivos de procedencia del recurso, son cuatro, a saber:

- 1.- La Incompetencia
- 2.- La Violación de las Formas

98 Hauriou Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. 11a. ed. 1927. citado por Nava Negrete Alfonso. Ob. cit., pág. 225.

3.- El Desvio de Poder

4.- La Violación de la Ley

En cada uno de estos supuestos, es procedente el agotamiento del recurso, y cada caso en particular presenta distintas hipótesis de anulación, siendo imposible abarcar todas ellas, trataremos de apuntar las más importantes.

Incompetencia

Este vicio constituye el primer caso de aplicación del recurso por exeso de poder y quedó previsto desde la Ley de 7-14 de octubre de 1790, que disponía:

"Las reclamaciones de incompetencia acerca de los cuerpos administrativos no son, en ningún caso, de la competencia de los tribunales, ellas deben ser llevadas ante el rey, jefe de la Administración General." (99)

A él se debe el nombre del recurso, ya que "exceder sus poderes", es ante todo salir de su competencia.

Definida ésta como la atribución legítima de un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto, la incompetencia comprenderá la ineptitud legal de una autoridad para tomar una decisión, y realizar actos no comprendidos en sus atribuciones.

El vicio de incompetencia, reconoce tanto el Consejo de Estado como la Doctrina, produce que el acto viciado sea anu

99 Ley de 7-14 de Octubre de 1790. citada por Nava Negrete Alfonso, Idem. pág. 227

lable, pero vive en el mundo del Derecho, aún cuando irregularmente, produciendo con su anulación, el efecto de dejar _ las cosas tales como si no se hubiera dictado jamás el acto _ anulado.

Asimismo, dentro de la incompetencia puede plantearse la _ invasión de atribuciones, misma que puede ser realizada en _ tres distintas situaciones, a saber:

a).- Por una autoridad superior sobre el dominio de una _ autoridad inferior.

b).- Por una autoridad inferior sobre el dominio de una _ autoridad superior.

C).- por una autoridad administrativa sobre el dominio de una autoridad de igual jerarquía.

En el primero de los casos existe una excepción, el de que los actos de la autoridad superior que entren en el ámbito _ de las atribuciones propias de la inferior, estén previstos _ por una ley o reglamento.

En el segundo de los casos, existen dos excepciones, la _ primera la constituyen los actos de una autoridad inferior, _ producidos como suplente de una autoridad superior, entendi- da la suplencia, como que el suplente está investido de la _ totalidad de las competencias atribuidas al agente suplido, _ subrayando que ninguna autoridad administrativa puede suplir a otra, sino en los casos y con las condiciones fijadas pre- viamente en la ley.

La segunda excepción la constituyen los actos de una autoridad inferior, que invadan el ámbito de la superior, pero obedeciendo a una delegación, es decir; la decisión particular de la autoridad cuyos poderes son delegados, debiendo de terminar, en primer término, que dichas facultades sean delegables y en segundo que la delegación la autorice una ley o un decreto.

En el tercero y último caso, ninguna autoridad podrá avocarse a producir un acto sobre una materia, respecto de la cual, otra autoridad es competente, existiendo la excepción de que tengan facultades concurrentes, y previéndolo que cuando eso ocurra, no exista límite de atribución alguna en el acuerdo delegatorio, ni por materia, territorio, grado o cuantía.

2.- Violación de las Formas

Dicha violación consiste en la omisión total o parcial de las formalidades del procedimiento a las que el acto administrativo está sujeto, por así disponerlo una ley o un reglamento. Las condiciones para que el vicio de forma entrañe la anulación de un acto son:

Primera.- Que las formalidades estén establecidas en una ley; y que hayan sido ordenadas por una autoridad que tenga poder para dictar reglas de Derecho.

Segunda.- Sólo la inobservancia de formalidades substanciales, dan lugar a la anulación del acto, entendidas

como aquellas que son determinantes sobre el contenido del acto

Tercera.- Sólo el incumplimiento de las formalidades dictadas en interés de los administrados entraña la anulación del acto.

3.- Desvío de Poder

El Consejo de Estado ha fijado con toda claridad la noción de esta violación como:

"La utilización por la autoridad administrativa de sus poderes en un fin distinto a aquel en vista del cual la Ley se los ha conferido". (100)

Siendo necesario que la autoridad administrativa, atienda en el ejercicio de sus poderes legales a dos fines, a saber: Al que la propia ley le asigna y al interés general para cuya satisfacción se le otorgan esos poderes.

Así Maurice Hauriou la define como:

"el hecho de una autoridad administrativa que, cumpliendo con un acto de su competencia, observando las formas prescritas, no cometiendo ninguna violación formal de la ley, usa su poder para otros motivos que aquellos en vista de los cuales ese poder le ha sido conferido, es decir, otros que la salvaguarda del interés general y el bien del servicio." (101)

Es importante determinar que se entiende por desvío de poder teleológico y desvío de poder procedimental.

100 El Consejo de Estado, resolución del 2 de diciembre de 1887, Ross. pág. 750.

101 Hauriou Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Undécima edición, París, 1927, citado por Nava Negrete Alfonso, Ob. cit., pág. 232.

El primero se produce por un acto de la autoridad administrativa que entraña el incumplimiento del fin impuesto por la ley o por el cumplimiento de fines extraños al interés general.

Es segundo se produce por un acto de la autoridad administrativa que constituye la utilización de una vía de Derecho en un fin diferente a aquel en vista del cual esta vía ha sido instituida.

El détournement de pouvoir no se presume y la carga de la prueba corre a cargo del actor, por lo que el Consejo de Estado ha reconocido como medios de prueba:

a).- El examen de la misma decisión impugnada y del expediente formado a ella.

b).- De los términos en que se concibe la resolución administrativa impugnada.

c).- De los motivos manifestados en el acto impugnado, que se tuvieron en cuenta para dictar el acto.

4.- Violación de la Ley

Para determinar con precisión esta causal de anulación, debemos definir en primer término, que contenido tiene la significación Ley: según Appleton es:

► "Toda disposición de orden general emanada de una autoridad pública y obligatoria para la Administración que ha tomado la decisión atacada". (102)

102 Appleton J. Traité Élémentaire du Contentieux, pág. 606. Año 1927, citado por Nava Negrete Alfonso, Idem. pág. 236.

Ahora bien, por violación de la Ley, debe entenderse a la violación de reglas concernientes al objeto del acto, o sea al contenido y a los efectos de la resolución administrativa.

Por lo que el Consejo de Estado, reconoce como casos de violación de la Ley, por ilegalidad del objeto del acto; los siguientes:

A).- A la violación de la Ley, cuando se conculca un Derecho subjetivo.

B).- Donde el exceso de poder se produce por la violación de la Ley.

Asimismo, existe violación de la Ley, que conculca los motivos del acto, entendiéndose por éstos a las circunstancias de Derecho o de hecho que impulsan a la Administración, a tomar la decisión cuestionada.

Se origina la anulación por exceso de poder ante: la inexistencia de estas circunstancias o la falsa interpretación de esas circunstancias, que conducen a una ilegal aplicación de la Ley.

Hay inexistencia de circunstancias de Derecho e inexistencia de circunstancias de hecho. En razón de las primeras no existe precepto legal que autorice o faculte a la Administración a producir su resolución.

Entendiéndose por las segundas cuando el acto de la autoridad administrativa se basa en hechos que no son los previstos por la ley como condicionantes de la producción lícita de ese acto, o bien éstos eran inexistentes en el momento

que se produjo la resolución administrativa, y en tales circunstancias es anulable, ya sea que transgreda derechos subjetivos, como el Derecho de Audiencia, o situaciones objetivas, como las facultades dadas por la ley a los administrados.

Es de hacerse notar, que los conceptos anteriores, trasladados al Derecho nacional, encajan en lo que en nuestro medio se conoce como las garantías de debida fundamentación y motivación de un acto, y que en forma expresa establece el Artículo 16 constitucional.

Para la mejor comprensión del recurso, es importante apuntar cuáles son las condiciones de admisibilidad del mismo ante el Consejo de Estado y la naturaleza de su resolución.

En primer término, y dentro de dichas condiciones encontramos:

A).- Capacidad procesal del promovente en el recurso, distinguiendo la personalidad acreditada civilmente, de la capacidad para comparecer ante tribunales, ambas comprenden tanto a personas físicas como morales que se encuentren constituidas conforme a Derecho.

B).- Interés del promovente del recurso. El cual debe ser directo, personal y legítimo; directo porque debe ser actual y no eventual, personal porque es una acción personal y no colectiva, y legítimo, porque debe resultar de una situación jurídica definida en la cual el interesado se encuentra colocado frente a la Administración.

C).- Materia del recurso. El recurso por exceso de poder, es procedente contra resoluciones fictas, cuando éstas se produzcan por el silencio de la Administración; contra actos legislativos de la autoridad administrativa emitidos en ejercicio de facultades legislativas otorgadas al Ejecutivo, como reglamentos de Administración pública, decretos reglamentarios o circulares cuya emisión trascienda a los legítimos intereses o derechos de los particulares, asimismo, contra actos de aplicación de los actos legislativos de la autoridad administrativa, agregándose todos aquellos actos que por orden del legislador son impugnables mediante el agotamiento del recurso, como actos emitidos por órganos de economía dirigida etc.

C).- Cumplimiento de los presupuestos procesales de la acción. El recurso ha de interponerse observando las formas prescritas y dentro de los términos fijados por la ley.

E).- Ausencia de otra vía de impugnación. El recurso por exceso de poder no es admisible, si el recurrente tiene a su disposición una vía de Derecho contencioso paralelo que le permita obtener el mismo resultado que con el agotamiento del recurso.

En su secuela procesal, en virtud de existir en la justicia administrativa francesa varios tribunales, como el Consejo de Estado, Consejo de Prefectura, Consejo de Revisión etc. se formó un procedimiento propio para cada uno de ellos existiendo en el que se agota ante el Consejo de Estado, una re-

gulación por la Ordenanza del 31 de julio de 1945, con sus _
reformas en decretos de 30 de septiembre y 28 de noviembre _
de 1953.

Los caracteres generales de su procedimiento son los si-
guientes:

- a).- Es un procedimiento inquisitorial en el cual _
el juez se encarga de la instrucción del negocio,
- b).- Es un procedimiento escrito, y
- c).- Es un procedimiento público; casi todas las _
sesiones del Consejo de Estado son públicas.

El promovente del recurso deberá dirigir sus pretensiones
contra una decisión administrativa o contra la resolución de
un tribunal en caso de apelación. Debiendo presentar el re-
curso dentro del término de dos meses contados a partir de _
la notificación o de la publicación de la decisión atacada.

El recurso deberá contener:

- 1.- Los nombres y domicilios de las partes.
- 2.- Una exposición sumaria de los hechos y el Dereo
cho en que se funda.
- 3.- Indicar los documentos en los que se basa, a _
los que deberá agregarse el acto impugnado.
- 4.- Los puntos petitorios.

En el recurso por exceso de poder el juez dicta su sentencia
en audiencia pública, en la cual declarará la anulación
del acto, si no es conforme a Derecho, absteniéndose de dic-
tar medidas ejecutorias del acto anulado, y dejando asentada

la inarmonía entre el acto impugnado y la ley.

Contra las decisiones del recurso procede la apelación ante el Consejo de Estado; y contra las decisiones del Consejo, proceden los siguientes recursos:

1.- El Recurso de Oposición, regulado por los artículos 72-74 de la Ordenanza de 31 de julio de 1945, y procede contra las resoluciones del Consejo emitidas por defecto.

2.- El Recurso de Revisión regulado por los artículos 75-77 de la Ordenanza citada, procedente contra:

a).- la decisión que se dicta basada en documentos falsos.

b).- la decisión que se dicta condenando a una parte; porque ésta no presentó un documento decisivo retenido por la adversaria.

c).- la decisión que ha incumplido las reglas relativas a la composición, funcionamiento y competencia de las formaciones contenciosas, publicidad y contenido de las sesiones y redacción de las sentencias,

3.- El Recurso de Rectificación de Error Material. Que regula el artículo 78 de la señalada Ordenanza y procede cuando la decisión del Consejo es impugnada por un error material, susceptible de haber ejercido influencia sobre la decisión del negocio.

4.- El Recurso o vía de Tercera Oposición. Que regula el artículo 79 de la Ordenanza multicitada, y es procedente cuando debiendo ser una persona llamada a juicio, no

lo es, ni a su representante.

En último término, cabe subrayar, que la resolución del recurso por exceso de poder, que da lugar al Contencioso de Anulación en Francia, se limita a anular el acto, declarando que la decisión administrativa carece de valor legal, es nula y no produce ningún efecto válido en el ámbito del Derecho.

III.- Distinción entre Contencioso de Anulación y Contencioso de Plena Jurisdicción

Para entender con claridad la distinción entre los dos _ contenciosos clásicos dentro del procedimiento administrativo francés, es necesario distinguir los elementos de su concepción, para posteriormente entrar al estudio de su evolución. Que de conformidad con la obra Derecho Procesal Administrativo del maestro Jesús González Pérez, en una primera fase, se puede señalar que no existía distinción entre los _ contenciosos, ni en la jurisprudencia, ni en la doctrina, fué a partir de 1864 cuando va a surgir la diferenciación entre _ un contencioso llamado de Plena Jurisdicción y otro de Anulación, que corriendo el tiempo llegaría a ser de capital importancia en el Derecho francés.

En la concepción tradicional, se va a afirmar que el contencioso de Plena Jurisdicción será el ordinario, mientras _ que el de Anulación, tendrá un carácter extraordinario y únicamente podrá acudir a éste el interesado que no esté legitimado para acudir al de Plena Jurisdicción, en esta primera _ época se va a señalar que la distinción básica debe entenderse de conformidad a los poderes del juez, entendiéndose que, en el de plena jurisdicción se puede llegar a condenar a la Administración a realizar el pago o indemnización por daños _ y perjuicios, si es que proceden, mientras que en el de Anulación, únicamente ha de limitarse a declarar la ilegalidad _ del acto. Distinción, que es la que ha llegado a diferenciar los tanto en la jurisprudencia, como en la doctrina actual.

El régimen jurídico de ambos recursos era distinto, en un inicio, en el de anulación no exigía abogado, lo que ocasionó que una gran parte de asuntos se plantearan bajo la forma de anulación; se estableció una jurisdicción exclusiva para éste contencioso al Consejo de Estado, mientras que la jurisdicción para conocer del contencioso de Plena Jurisdicción se atribuía a los órganos del Derecho Común, que de conformidad con la reforma introducida con el decreto de 30 de septiembre de 1953, que modifica la Ley de 24 de mayo de 1872, el juez de Derecho Común, lo constituye cada Tribunal Administrativo interdepartamental, de la Metrópoli, de Argelia, y de los departamentos de Ultramar, bajo apelación ante el Consejo de Estado.

Posteriormente, ha existido una evolución de la distinción, tanto por la jurisprudencia, como por la doctrina, hasta llegar a rectificar algunas de las conclusiones a las que se había dado lugar. Por ello, la doctrina más reciente señala:

1.- Que a través de la evolución se ha llegado a poner en tela de juicio la acertado de la misma distinción,

2.- En el desarrollo de la evolución de los contenciosos se ha llegado a abandonar en absoluto la característica de que el contencioso de Anulación fuera únicamente subsidiario del contencioso de Plena Jurisdicción, determinando para el primero la característica de ser un contencioso ordinario que ha proclamado copiosísima jurisprudencia del Consejo

jo de Estado.

3.- Fundamentalmente, la distinción ha llegado al punto de señalar, que la diferencia fundamental estriba en la función de la naturaleza de los poderes del juez, así como en las pretensiones del demandante; así pues, lo intentado en el contencioso de Anulación, el órgano jurisdiccional debe limitarse única y exclusivamente a anular el acto o procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa, en el de Plena Jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante.

Posteriormente la doctrina suele hacer una distinción por materias y al respecto se enumeran las que corresponden al contencioso de Plena Jurisdicción, y que 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.

4.- Es importante destacar que en las materia señaladas, sólo es admisible el contencioso de Plena Jurisdicción, y que, independientemente de las pretensiones del demandante, se estará siempre en la presencia de este tipo de

contencioso. Ahora bien, existen materias en las que el deman-
dante puede optar entre uno y otro contencioso, y en estos ca-
sos habrá que acudir a la pretensión por él mismo deducida pa-
ra decidir la naturaleza del contencioso de que se trata y, _
por tanto, de los poderes del juez en el asunto que conozca.

Es importante destacar las pretensiones que eleva el deman-
dante en el contencioso de Anulación; contencioso que es im-
portado a nuestro país y que le atribuye la Ley de Justicia _
Fiscal al Tribunal Fiscal de la Federación, a su nacimiento,
en 1936.

En este tipo de contencioso, lo que se solicita del órgano
jurisdiccional, es la anulación de un acto administrativo, por
existir inarmonía entre el mismo y la ley.

En un principio, como carecía el Consejo de Estado de facul-
tades propiamente jurisdiccionales, se limitaba a facultades _
consultivas y tales peticiones de anulación eran únicamente _
motivo de resoluciones que serían revisables de oficio por el
órgano ministerial al que correspondiera el acto debatido, den-
tro de la jurisdicción retenida.

Fué a partir del 2 de noviembre de 1864, en que se facili-
tan dichos recursos, pues se dispensa a la demandante de la _
asistencia de abogado, por lo que a partir de ello la juris-
prudencia del Consejo de Estado, irá progresando paulatinamen-
te, esculpiendo mediante la obra jurisprudencial, los distin-
tos casos de anulación de las resoluciones administrativas, y
es a partir de 1872, en que el Consejo de Estado se va a con-

vertir en un auténtico órgano jurisdiccional, cuando la jurisprudencia sobre el particular, se va a desarrollar en dos direcciones perfectamente definidas, que son:

En primer término se elimina en todo lo posible los actos administrativos no susceptibles de ser impugnados; y por otro aumentan los casos de anulación, con objeto de que cualquier violación de ley o disposición reglamentaria pudiera fundar el recurso de exceso de poder.

Existe la exigencia tradicional en el Derecho francés, de que para poder deducir una pretensión de anulación ésta debe fundarse en alguno de los motivos de la propia anulación.

Así, el Consejo de Estado ha determinado las diversas modalidades de violación a la Ley; y que son los casos de anulación ya estudiados y establecidos para la procedencia del recurso por exceso de poder, y que tradicionalmente ha señalado la jurisprudencia del "Conseil d'Etat", que son:

1).- Incompetencia

2).- Vicios de forma

3).- Violación de la Ley y de los derechos adquiri

dos

4).- Desviación de poder

Dentro de la clasificación cuatripartita tradicional debe señalarse, que en todos y cada uno de los casos, si el Consejo determina que existe violación a la ley, su resolución de clarará en nombre del pueblo francés, que el acto administrativo es nulo, limitándose a declarar dicha nulidad, cuyos efec

tos 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 constatando el error de Derecho cometido por la Administración, declara que el acto está afectado de ilegalidad.

Ahora bien, algunos autores franceses, destacan el hecho de que el órgano jurisdiccional pueda dar directrices a la Administración, (103) ésta última situación no ha sido aceptada del todo por el Consejo de Estado, que reconoce que la anulación, sólo puede producir dos tipos de obligaciones para la Administración y que constituyen los efectos jurídico-materiales de la sentencia en este tipo de contencioso, que son:

Negativos.- En los que la Administración, debe abstenerse de dictar medidas ejecutorias del acto anulado.

Positivos.- En los que la Administración debe adoptar ciertas medidas sean necesarias, para restablecer la situación que hubiera existido, si el acto anulado no hubiera sido dictado jamás.

103 Poussiére. Recours pour excès de pouvoir. Les effets, S.C.A., fasc. 665 p.p. 4 y s.s., citado por Gonzalez Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo, Tomo I, Segunda edición. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pág. 354.

IV.- El Contencioso de Anulación en México.

Una vez esbozados los elementos relevantes del Contencioso de Anulación francés, pasemos a apuntar las características esenciales del Contencioso de Anulación en nuestro país.

En primer término, es importante apuntar que la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es simplemente, la de un Contencioso de Anulación y no de Plena Jurisdicción, entendiéndose por éste tanto al concepto procesalista, que considera que un tribunal de Plena Jurisdicción es aquél que puede hacer ejecutar sus sentencias, como al concepto que de la plena jurisdicción se maneja en el ámbito administrativo, en el sentido de que el tribunal dotado de ella, puede tomar el lugar de la autoridad y dictar en su sentencia la resolución que en Derecho proceda, resolución que no sólo anula la dictada por la autoridad, sino que toma el lugar de la dictada por ésta produciendo todos los efectos jurídicos inherentes a la misma.

Por otra parte, debe señalarse que el Tribunal Fiscal de la Federación, no puede sustituir a la autoridad administrativa, ni dictar resoluciones que sólo a ellas corresponde, de conformidad con la naturaleza jurídica que le imprimió la Ley que le dió vida. En efecto, el juicio de anulación, tal y como se estableció en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, señala:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación."
(104)

104 Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos, Diario Oficial de la Federación, de 31 de agosto de 1936. pág. 3.

y también se aclaró:

"el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos." (105)

De lo que se puede desprender que siendo el Tribunal Fiscal, un órgano jurisdiccional de naturaleza especial, que lo determina como un Contencioso de Anulación, y habiendo precisado, en el inciso que antecede los contornos, el contenido y el significado de un Contencioso de Anulación, a diferencia del Contencioso de Plena Jurisdicción, es necesario concluir que desde el punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccional, se obtiene la distinción material, que consiste en dividir el Contencioso Administrativo, en Contencioso de Anulación, que entraña la anulación del acto administrativo, y en Contencioso de Plena Jurisdicción, que además del poder de anulación, supone un poder de reforma o de sustitución del acto administrativo.

Ahora bien, el texto del artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal, al efecto establece:

"Artículo 58.- Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio." (106)

105 Idem. pág. 3.

106 Idem. pág. 11.

De la anterior transcripción se puede inferir la existencia de un Contencioso de Plena Jurisdicción, pues dicho precepto establece que cuando la sentencia declare la nulidad, y salvo que ordene reponer el procedimiento, deberá indicar de manera concreta y precisa en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

No obstante de lo transcrito en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se subraya que el contencioso que dicha Ley regula es el de Anulación.

Ahora bien, es oportuno hacer notar que desde que se deroga la Ley de Justicia Fiscal por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, por disposición expresa de su artículo 2o. transitorio, no existe en Derecho positivo ningún precepto que determine la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal.

La misma Ley de Justicia Fiscal, no lo previó en ninguno de sus preceptos, fué la exposición de Motivos, la que le atribuyó ese carácter. Por tal motivo se ha reconocido al Tribunal Fiscal de la Federación tradicionalmente la naturaleza de Contencioso de Anulación

Sin embargo, en el transcurso de su actividad, con el incremento de su competencia, el carácter de Anulación, que en un inicio se le atribuyó, ha venido a resultarle insuficiente.

Ya desde su cuna, el Tribunal nace con facultades que son

propias de un Contencioso de Plena Jurisdicción, como lo dis-
puesto en el artículo 58, que admite la determinación de cier-
tos efectos.

Situación que va más allá de lo propio para un estricto _
Contencioso de Anulación en el que debe limitarse a declarar
si la resolución administrativa está o no afectada de ilegal-
lidad. No obstante, en reiteradas ocasiones se ha venido a _
firmando, que la naturaleza del tribunal sigue siendo la mis-
ma. Situación con la que no podemos comulgar, pues es nues-
tro criterio que el Tribunal goza en la actualidad de facult-
dades que se asemejan más a las de un Tribunal de Plena Ju-
ris-
dicción.

La razón del precepto citado, fué el que se quiso evitar _
que la ejecución de las sentencias que dictase el Tribunal _
Fiscal, constituyeran un problema vago y oscuro, como suce-
dería seguramente si el propio Tribunal no estuviese obliga-
do a determinar en su sentencia, en que forma debe dictarse _
una nueva resolución emitida por la autoridad demandada. Por
lo que si en la demanda se alegan violaciones a las leyes _
del procedimiento y las Salas consideran que están probadas,
éstas últimas, deberán abstenerse de resolver en cuanto al _
fondo y concretarse a ordenar la reposición del procedimiento
afectado de ilegalidad, así lo sostuvo el pleno de Tribunal _
Fiscal en criterio, que ha sido sostenido en diversas ocasio-
nes, mismo precedente que fué vertido por mayoría de votos _

en resolución emitida el 12 de julio de 1937; en el expediente 10/9/937.

No obstante lo anterior, desde un inicio no ha existido el criterio definido de si el Tribunal Fiscal de la Federación, tiene o no competencia para señalar la actitud que deben adoptar las autoridades fiscales para cumplimentar una sentencia. Esto ha dado motivo a que en el mismo pleno del Tribunal Fiscal existiesen contradicciones en sus resoluciones, así la resolución del pleno del 8 de agosto de 1938, relativo a los juicios ventilados en los expedientes 63/38 y 926/38, concluyen que ni el pleno del Tribunal, ni las Salas que lo componen, tienen competencia para dar instrucciones acerca de la actitud que deban adoptar las autoridades fiscales para cumplir con las sentencias por éste dictadas, por lo que si una autoridad administrativa que dictó una determinación que ha sido nulificada por el Tribunal, tiene duda acerca de la forma de cumplimentar el fallo emitido, deberá dirigirse a su superior inmediato, en solicitud de instrucciones y no al Tribunal Fiscal de la Federación, en busca de las mismas, pues el Tribunal no puede sustituirse a la autoridad administrativa y emitir resoluciones que sólo a ellas competen.

Siendo de fundamental importancia destacar que si bien la Ley de Justicia Fiscal no le concede al Tribunal Fiscal facultades para ejecutar sus fallos, no le priva de facultades para ejecutar y hacer cumplir decisiones de trámite, pues se

trata de cuestiones diversas, teniendo también la facultad legal de imponer medidas de apremio establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando las autoridades administrativas se niegan a cumplir dichas decisiones de trámite.

No obstante lo expuesto en la misma Ley de Justicia Fiscal existe la contradicción de la naturaleza que le imprime al Tribunal naciente, pues mientras que en Francia el Contencioso de Anulación únicamente podría anular o no el acto de autoridad, al trasladar dicho Contencioso al Derecho nacional, la Ley que lo estatuye y lo contempla dispone en su artículo 58, facultades tales como:

"indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio." (107)

En nuestra opinión, el Tribunal Fiscal de la Federación, nació como una institución jurídica que saludablemente iba a dirimir los conflictos entre la administración y los particulares, en un inicio circunscrita a la materia tributaria, existiendo una contradicción de la naturaleza de las funciones y de los poderes del mismo, pues si se debe señalar que en su nacimiento imita, o mejor dicho trata de imitar al Contencioso de Anulación francés, en la realidad supera y desborda las facultades de dicho Contencioso; teniendo en la actualidad,

facultades que en algunos casos llegan a ser propias del Con
tencioso de Plena Jurisdicción.

Por lo que nos atrevemos a calificar al Contencioso del Tribunal Fiscal de la Federación como un Contencioso sui generis, que desbordando la naturaleza que se le atribuye en Francia al Contencioso de Anulación, llega, no obstante, a ser un Contencioso de Plena Jurisdicción, en ciertos casos.

Y es fundamental notar que en el transcurso de la existen
cia del Tribunal Fiscal de la Federación, (1936-1986) ésta característica ha tomado raíces en nuestro Derecho, pues en la actualidad las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal, indicándole de manera expresa a la autoridad administrativa lo que debe hacer para que su actitud no rebase el Derecho, es perfectamente legal, pues así lo exige el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación vigente, que dispone:

"El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva reso
lución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su ca
so, V del Artículo 238 de este Código." (108)

Asimismo, cabe subrayar que desde la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, que entró en vigor el 1o. de enero de 1942, en que se atribuyó al Tribunal Fiscal de la Federación la depuración de créditos a cargo del citado gobierno, originado por diversas fuentes, entre otras, las expropiaciones y adeudos por pensiones civiles y militares, siempre que las prestaciones reclamadas gravitaran sobre el g

erario federal, se dispuso en su artículo 10°.

"Artículo 10o.- Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2°, para que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.

Quando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos." (109)

Encontramos que desde entonces se consagra la posibilidad de exigir directamente al Estado, la responsabilidad patrimonial extra-contractual en que pueda incurrir a través de sus órganos.

Lo que implica necesariamente, que las sentencias que pusieran fin a dichas controversias, necesariamente si la reclamación resultare fundada, deberían de condenar al Estado al pago de determinada prestación.

Lo que origina la existencia de la vía legal para el enjuiciamiento de la Federación, por lo que la naturaleza de Tribunal de Anulación que se le atribuyó al Tribunal Fiscal desde su nacimiento, empezara a resultarle insuficiente para resolver las controversias sobre las que la ampliación de su competencia le facultaba.

En este mismo sentido, el maestro Briseño Sierra, concluye:

109 Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, que entró en vigor el 1o. de enero de 1942.

"La Constitución fué reformada para permitir la existencia de tribunales administrativos, la existencia de lo que confusamente se llamaban derechos subjetivos y que en realidad son derechos individuales provenientes de contratos con la administración, es indiscutible en materia de obras públicas, y el enjuiciamiento de la Federación está ya previsto." (110)

Por otra parte, desde el primer número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, el Licenciado Alfonso Cortina Gutiérrez, Magistrado fundador del Tribunal Fiscal, sintetiza las diferencias entre el Contencioso de Anulación y el Contencioso de Plena Jurisdicción concluyendo que el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros, por que:

"a).- Se ocupa de litigios sobre resoluciones personalizadas relativas a impuestos directos en los que la presión fiscal se relaciona con la capacidad de pago y por ello es preciso dentro de la fase oficiosa del procedimiento tributario, el desarrollo de una "operación administrativa", y sobre otras resoluciones del mismo tipo (pensiones, contratos administrativos)

b).- No se compagina con el recurso por exceso de poder el que conforme a la ley del Tribunal, salvo casos especiales, debe dar indicaciones sobre la nueva resolución. Esto se desprende de las siguientes disposiciones:

Artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal: "indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal"

Artículo 204 del Código Fiscal de 1939: "indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal"

Artículo 230 del Código Fiscal de 1967: "indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".

Esto es propio del Contencioso de Plena Jurisdicción y no del Contencioso de Anulación.

c).- La incorporación de ciertas materias a la competencia del Tribunal indica con claridad el énfasis mayor que se ha venido dando a la competencia de plena jurisdicción del Tribunal, sin restringir sus facultades de juez del Contencioso de Anulación (créditos contra el gobierno federal, cuestiones de pensiones civiles y militares, contratos administrativos) típicos del Contencioso de Plena Jurisdicción."(111)

De lo transcrito, podemos concluir que la naturaleza del juicio que se agota ante el Tribunal Fiscal de la Federación, debe ser objeto de revisión y reforma, pues en la actualidad sus resoluciones tienen características que se asemejan más a un Contencioso de Plena Jurisdicción que a la naturaleza que se le atribuyó en su génesis de Contencioso de Anulación.

111 Lomelí Cerezo Margarita. Estudios Fiscales , Primera edición. Tribunal Fiscal de la Federación. Departamento de Publicaciones. México 1984 págs. 131 y 132.

C A P I T U L O I I I

LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

I.-	Noción General de Sentencia	141
	A) Definición de Sentencia	141
	B) Naturaleza Jurídica de la Sentencia	143
	C) Requisitos Formales y Materiales de la Sentencia	145
	D) Clasificación de las Sentencias	147
	E) Objeto de la Sentencia	150
II.-	Clases de Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación	151
III.-	Efectos de las Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con las Causales de Anulación de las Resoluciones Administrativas	166

I.- Noción General de Sentencia

En el presente capítulo, consideramos indispensable realizar un somero análisis de lo que es una sentencia, para ese efecto, en éste inciso realizaremos el estudio de su concepto, de su naturaleza jurídica, de sus requisitos formales y materiales, de su clasificación y de su objeto.

A).- Definición de Sentencia.

Las Siete Partidas nos legaron la siguiente definición:

"La decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal." (Ley 1ª, tít. 22, part. 3ª,) Escribano comenta la definición y dice que se llama así porque la palabra sentencia procede del vocablo latino sentiendo, ya que el juez declara lo que siente, según lo que resulta del proceso." (112)

La sentencia para Manresa y Navarro,

"es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito" (113)

Para Ugo Rocco, la sentencia,

"es el acto por el cual el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin, al aplicar la norma al caso concreto, declara qué tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado." (114)

112 Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Novena edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1976, pág. 720.

113 Idem. pág. 720.

114 Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, pág. 170.

Chiovenida la define como,

"la resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley, que garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de la voluntad de la ley deducida en juicio." (115)

Para Jaime Guasp,

"sentencia es el acto del órgano jurisdiccional en que éste emite su opinión sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión." (116)

Para el maestro Eduardo Pallares,

"la sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que han surgido durante el proceso." (117)

El maestro Becerra Bautista, define a la sentencia como,

"la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes." (118)

El maestro Humberto Briseño Sierra nos dice que,

"la sentencia es el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia, no sólo porque se va hacia el exterior del proceso, sino porque recoge de éste los actos de eficacia y de eficiencia, para dejar resuelto el litigio. (119) además que es "la resolución de un tercero imparcial sobre un debate formado precisamente entre partes interesadas," y que "en lo administrativo, el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de derecho administrativo." (120)

115 Idem. pág. 170.

116 Pallares Eduardo, Ob. cit., pág. 721.

117 Idem. pág. 721.

118 Becerra Bautista, José, Ob. cit., pág. 169.

119 Briseño Sierra, Humberto. Ob. cit., pág. 627.

120 Briseño Sierra, Humberto. La Sentencia Naturaleza y Alcances, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al Servicio de México, Tomo II, Primera edición 1982, pág. 556.

Como podemos observar, hay conformidad entre los juristas, en que la sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide la cuestión principal ventilada en el juicio o algunas de carácter material o procesal que hayan surgido durante la tramitación del mismo.

B).- Naturaleza Jurídica de la Sentencia.

Podemos señalar que la naturaleza jurídica de la sentencia es, señalar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso, es decir, que después de plantear las partes al tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con las pruebas que se consideren idóneas y de demostrarle la aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada, al caso concreto, han agotado su actividad; las partes han satisfecho las actividades que son necesarias para la consecución del fin que persiguen o sea la prestación de la actividad jurisdiccional, para que el Estado declare los intereses protegidos por el derecho objetivo. Surge entonces la obligación para el Estado, de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional: La sentencia.

Por lo cual, la sentencia en general, es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes.

El carácter definitivo de la sentencia, para nosotros pro

viene de su naturaleza jurídica misma, es decir, que una sen
tencia es definitiva, una vez que el tribunal la dicta, pues
la posibilidad de modificarla proviene de un elemento exter-
no : su impugnabilidad.

Por otra parte la sentencia a sido estudiada por Couture__
como hecho, como acto y como documento. Como hecho, la sen-
tencia es un hecho humano, un objeto jurídico nuevo, no exis-
tente antes de su realización.

Como acto, resulta emanado de los agentes que deciden la__
causa o puntos sometidos a su conocimiento; el maestro Eduar-
do Pallares considera que esta separación, constituye una su
tileza sin trascendencia,"pues el acto es al mismo tiempo he
cho jurídico, en forma tal, que no es posible dividirlo sin__
desnaturalizarlo" (121)

Podemos decir que es la actividad mental del juez que va__
aislando los conceptos y las situaciones, que va discriminan
do entre los argumentos y las pruebas, es lo que se conside-
ra la génesis lógica de la sentencia.

Es el juicio lógico con valor jurídico; ya que en la sen-
tencia, el juzgador mediante ese juicio lógico elige entre __
las tesis de las partes, que naturalmente, están en oposi-__
ción, dado que sus pretensiones son diversas.

Podemos decir que es el acto en que se emite un juicio so-
bre la conformidad o no de la pretensión con el derecho obje-

tivo. En el proceso fiscal es de fundamental importancia ese derecho objetivo, sin el cual no es posible ni el acertamiento de la autoridad administrativa, ni la competencia del Tribunal Fiscal.

Como documento, es la pieza escrita, emanada del tribunal en la que se contiene el texto de la decisión emitida.

C).- Requisitos Formales y Materiales de la Sentencia.

Toda sentencia debe siempre satisfacer requisitos de forma y de fondo; los requisitos formales, son aquellos requisitos de formación o estructura. La estructura de toda sentencia presenta estas cuatro grandes secciones:

1.- El Preámbulo o identificación.- En él deben vacciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente al asunto.

2.- Resultandos o Narración.- Son las consideraciones de tipo histórico descriptivo; en las cuales se relatan los antecedentes del asunto, refiriendo a la posición de cada una de las partes, sus argumentaciones, las pruebas ofrecidas , etc.,.

Es la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, o sea la síntesis de los puntos a través de la demanda, contestación , los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos planteados y las incidencias que van a ser materia de la resolución.

3.- Considerandos.- Se trata de la parte medular de la sentencia, ya que es aquí donde el juez llega a las conclusiones, resultado del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas vertidas por éstos, la aplicación de la norma abstracta a las situaciones de hecho planteadas por las partes.

4.- Puntos Resolutivos.- Es aquí donde en forma muy concreta se precisa el sentido de la resolución; si ésta es favorable al actor o al demandado, si existe condena y cuál es ésta, se precisa también el plazo para su cumplimiento. Es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia, con base en su parte narrativa.

Requisitos Materiales o de Fondo.

Son los aspectos esenciales de contenido que toda sentencia debe tener, que son de acuerdo con De Pina y Castillo Larrañaga: a).- Congruencia; b).- Motivación; c).- Exhaustividad. (122)

a).- Congruencia, se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal.

b).- Motivación, hace referencia a la obligación

122 De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, Instituciones de Derecho Procesal Civil. México, 1969. Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición, pág. 285.

que tiene toda autoridad de expresar claramente las razones y fundamentos de su resolución; ésto tiene fuerza constitucional al consagrarse así por el Artículo 16 al establecer: "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" lo que consagra el derecho que tiene todo gobernado a que todo acto de autoridad que restrinja su esfera jurídica y económica, tenga que emanar de autoridad competente, y ésta deba fundar y motivar sus actos; ésto es, que la autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funda su actuación (fundamentación) y los motivos o razonamientos, que la lleven a aplicar esos principios jurídicos al caso concreto (motivación).

c).- Exhaustividad de la Sentencia, este requisito es una consecuencia de los anteriores; se refiere a que el juzgador debe resolver respecto de todas las cuestiones planteadas por las partes, y sólo sobre éstas. Analizando todos y cada uno de los medios de prueba ofrecidas por éstas.

D).- Clasificación de las Sentencias.

Se ha clasificado a las sentencias en declarativas, constitutivas y de Condena; aunque esta clasificación no ha sido admitida en forma unánime por la doctrina; ya que Alfredo Rocco y Coviello en Italia, Kohler en Alemania han impugnado ésta clasificación.

Hay quien la ha aumentado, como Eduardo Pallares que incluye a las preservativas, Kisch en Alemania, habla de sentencias determinativas; y hay quienes las reducen o combinan en distintas formas. Lo cual no ha influido en los legisladores mexicanos, así encontramos que el Código Federal de Procedimientos Civiles sólo habla de ésta clasificación.

La Sentencia Declarativa, es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión. Tiene por objeto único determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes.

Tales sentencias derivan del ejercicio de acciones declarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación.

La Sentencia Constitutiva; constituir, jurídicamente significa crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, lo que hace que el derecho surga como norma positiva, se transforme o desaparezca; así en el Derecho Civil podemos decir del divorcio, en el cual la resolución va hacia el pasado y altera o destruye lo realizado, debemos aclarar que no es el juzgador el que origina o crea las razones de la modificación, pero sí es quien la lleva a cabo y es con la sentencia constitutiva con la que se presenta la alteración en forma material.

La sentencia constitutiva es aquella que produce el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contraria; creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, lo que se produce ex nunc, es decir, desde el momento en que la sentencia pasa en autoridad de cosa juzgada. Esto acontece o bien cuando no existe norma abstracta aplicable, y es el juez el que crea el derecho a través de la sentencia, o bien, cuando a consecuencia del fallo, se crean estados jurídicos diversos a los existentes antes del juicio.

Es importante aclarar que no es el juzgador quien da o quita el valor de las resoluciones jurídicas, sino que son las circunstancias jurídicas las que establecen los hechos cuya adecuación al tipo legal producen validez o invalidez de la relación concretada en el acto jurídico atacado.

La Sentencia de Condena, es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido, ésta prestación proviene, no de la voluntad del juzgador ni como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto.

Las sentencias de condena se clasifican en tres tipos; de dar, de hacer y de no hacer. Aunque en todas ellas se finca una prestación a cargo del vencido, es en las de dar donde hay una transmisión de bienes, en las de hacer una realización de obra y en las de no hacer una abstención.

La única sentencia suceptible de realización coactiva es

la de condena de dar, ya que las otras dos, en caso de incumplimiento voluntario, se resuelven en indemnización de cantidad líquida que puede ser objeto de ejecución.

E).- El Objeto de la Sentencia.

Podríamos decir que el objeto de la sentencia es dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, porque si sólo hubiera una pretensión, como en el recurso administrativo, lo que se hace es aplicar el derecho autoritariamente, limitándose a contestar al particular lo que la ley ordena, según lo entienda la autoridad y esté probado ante ella. Interpretar esa resolución de la autoridad administrativa, frente a la pretensión opuesta del particular, es lo que motiva la instauración del proceso fiscal, en el cual el magistrado tercero imparcial juzga los dos puntos de vista, y de entre ellos, obtiene una resolución

Se trata de un acto imperativo, porque la sentencia no puede quedar a la voluntad de cualquiera de las partes; si ello no fuera así, el tercero imparcial sería un simple mediador, un amigable componedor, un perito o asesor, pero dejaría de ser una autoridad cuya competencia específica es imponer el derecho sobre partes en contienda.

II.- Clases de Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.

La justicia administrativa en México, sigue un sistema mixto. Angloamericano para el contencioso administrativo en estricto sentido y para el contencioso fiscal en última instancia, en el cual son los órganos judiciales, los encargados de revisar jurisdiccionalmente los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, pues es un sistema.

"En que los tribunales ordinarios se encargan del control jurisdiccional. En una consideración rigida del principio de división de poderes, cada poder es competente para realizar su propia y específica función." (123)

Y continental europeo o francés para el contencioso tributario de primera y segunda instancia, que se agota ante las Salas del Tribunal Fiscal en materia federal.

En primer término, es importante señalar que si al Tribunal Fiscal se le han atribuido facultades de anulación o de ilegitimidad, ¿Qué clases de sentencias emiten sus Salas; son declarativas, o son de condena?.

Para contestar adecuadamente a la anterior pregunta, es necesario determinar qué se entiende por una sentencia declarativa y qué por sentencia de condena, situación que ha quedado precisada en el inciso que antecede, por lo que únicamente nos limitaremos a señalar las principales diferencias doc

trinarias entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena y que según el maestro Margain Manautou, en su obra De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad son las siguientes:

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

b).- En la sentencia declarativa, la pretensión del actor, si es procedente, sólo se refuta como existente; en la sentencia de condena se declara en forma expresa como deben satisfacerse dichas pretensiones.

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

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

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

f).- La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico, más un acto de voluntad. (124)

De las anteriores diferencias, entre lo que debe entender

124 Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 3a. Edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, 1980. págs. 158 y 159.

se por una sentencia declarativa y una sentencia de condena, y de conformidad con la posición que se ha venido afirmando, en el sentido de que el Tribunal Fiscal de la Federación, dicta sentencias que en algunos casos tienen características de ser de anulación y en otros casos dichas características alcanzan los elementos esenciales de un Contencioso de Plena Jurisdicción, es necesario concluir que el Tribunal Fiscal, dicta sentencias que en algunos casos son declarativas, y en otros las resoluciones llegan a tener algunos elementos de las sentencias de condena.

No obstante lo anterior, tanto las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, como los Juzgados de Distrito y la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han reiterado en forma sistemática, que el Tribunal Fiscal de la Federación emite únicamente sentencias declarativas, a éste respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, en tesis ejecutorias 1917-1975 de la Segunda Sala página 501, ha señalado:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, EJECUCION DE.

Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, cuando una sala de ese Tribunal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencias sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación.

Siendo importante subrayar que estamos en desacuerdo con lo sostenido por la jurisprudencia transcrita, en razón de que existen casos específicos en que las resoluciones del Tribunal Fiscal, constituyen verdaderos pronunciamientos de condena, como el que deriva de la sentencia del Tribunal, que favorece la pretensión del particular a la devolución de un pago indebido.

Por lo que no podemos consentir en lo aseverado por la tesis a estudio, pues si bien en el caso a comento, de la simple resolución, no puede derivar una realización forzosa, si establece el pago, como único medio para la realización de la pretensión del actor. Por lo que se afirma que no todas las sentencias que en la actualidad dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, tienen las características imputables a las sentencias declarativas, Por ello se ha insistido a lo largo del presente estudio, en la necesidad palpable, de adecuar la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal, otorgándole la facultad de Plena Jurisdicción, con lo que su naturaleza estaría acorde con la realidad que de hecho se vive en la actualidad.

Ahora bien, aceptando sin conceder que todas las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal, tuvieran el carácter de declarativas, habría que preguntar ¿qué efecto ejecutivo tienen las sentencias declarativas?

Al contestar a la anterior pregunta, es importante partir de la noción de que la sentencia declarativa es la que se li

mita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión.

Para Zanzucchi, las sentencias declarativas no tienen otro efecto que "rendere certo il diritto" (125) por lo que se afirma que la sentencia declarativa, agota en si su contenido, cuando determina la voluntad de la Ley al caso concreto, siendo relevante apuntar que el maestro Briseño Sierra señala:

"Es importante insistir en que el efecto ejecutivo no se liga siempre ni forzosamente con la sentencia. La posibilidad de alcanzar la intervención coactiva de los órganos estatales, está condicionada por la clase de fallo que se emita y por la naturaleza de la relación que se disputa. Cuando esta relación es tributaria, una de las partes en contienda es el Estado, sea que se le considere directamente o por sus órganos de legitimación. Si la ejecución depende de la índole de las relaciones litigiosas, resulta fácil entender que el Estado, como sujeto pasivo u obligado no puede ser coaccionado, entre otras razones, porque los órganos de ejecución son su monopolio y, si en alguna hipótesis se pudiera creer en la realización forzada de sus deberes, tendría que reconocerse que ha sido el mismo Estado quien ha aceptado cumplir." (126)

En nuestra opinión, si la sentencia declarativa se limita a declarar la voluntad concreta de la ley, cuando el sujeto pasivo u obligado es el gobernado, el problema en realidad, no existe, pues en este caso, se deja dispuesto el camino, para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación y de conformidad con sus facultades.

125 Zanzucchi. citado por Becerra Bautista José. Ob. cit., pág. 196.

126 Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Ob. cit., pág. 247.

El problema existe y en toda su extensión cuando el sujeto pasivo u obligado resulta ser el Estado, así se afirma, que el resultado de una sentencia no puede quedar librado al discrecional arbitrio de la autoridad, por lo que la aceptación de lo que es la virtud propia de toda sentencia debe de ser respetada por parte de toda autoridad pública, puesto que si ella es la encargada de aplicar el Derecho, es la primera obligada en respetarlo.

No obstante lo anterior, tradicionalmente se ha pensado que las sentencias administrativas no son susceptibles de ejecución, entendiéndose por ésta, la realización coactiva de la responsabilidad acertada en la sentencia, por lo que la palabra ejecución, es más usada en los casos en que cabe la realización coactiva de dicha responsabilidad.

El maestro Briseño Sierra afirma:

"El actuario o ejecutor es un órgano instrumental útil en todos estos casos en que hay una condena de dar, puesto que ni la condena de hacer ni la de no hacer, ni la sentencia constitutiva, ni la declarativa son ejecutables. En todos estos casos, lo que se aplica son medios indirectos compulsivos unas veces, sustitutivos otras y consecuenciales el resto" (127)

Siendo importante precisar, que ante la inexecución se puede hacer penalmente responsable a la autoridad que se niega a cumplir una sentencia, por ejemplo, que insista en el cobro coactivo de una liquidación anulada.

127 Briseño Sierra Humberto, La Sentencia Naturaleza y Alcances. Ob. cit., pág. 588.

En la actualidad la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone en su artículo 47 fracción I:

"Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:
I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión:(128)

Estableciendo el ordenamiento mencionado los casos y condiciones en que deba de seguirse responsabilidad penal y administrativa, estableciendo las sanciones respectivas que pueden ser económicas o penales, al funcionario que infrinja las obligaciones estatuidas en la ley.

No obstante lo anterior el maestro Jesús Gonzalez Pérez al abordar el problema que nos ocupa concluye:

"Sin embargo, la ciencia del Derecho administrativo se ha venido esforzando por articular medios eficaces, que, a veces, ha conseguido implantar en normas jurídico-positivas. Mas estos remedios, aparentemente eficaces, no sirven absolutamente para nada cuando existe una decidida actitud del titular del órgano administrativo de no ejecutar el fallo. Por eso, en definitiva, los tratados y manuales, después de estudiar toda esa gama de medidas, tienen que acabar por reconocer que el cumplimiento de las sentencias depende de la moralidad política y educación ciudadana de los funcionarios públicos." (129)

128 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. vigente.

129 Gonzalez Pérez Jesús. Inejecución de las Sentencias Administrativas. Ob. cit., pág. 433.

Una vez establecidas las clases de sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación', y de dejar asentada nuestra opinión, pasemos a analizar el numeral que establece las mismas:

Dispone el artículo 239 del Código Fiscal Federal:

"La sentencia definitiva podrá:

- I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada
- II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales." (130)

Ahora bien, en el primero de los casos, el relativo al reconocimiento que haga el Tribunal de la legalidad de la resolución impugnada, es importante subrayar, que el mismo entraña la aprobación del órgano jurisdiccional, en el sentido de que el acto o procedimiento administrativo sujetos a juicio, han sido dictados conforme a Derecho, en relación con los agravios intentados por la parte actora, los cuales han carecido de procedencia y relevancia jurídica suficientes para deklarar la ilegalidad de los mismos

Siendo importante apuntar que el Tribunal sólo puede resolver de conformidad a la litis planteada, misma que se integra de la resolución o procedimiento impugnado, la demanda de nulidad y la contestación de la misma, por parte de la auto-

ridad señalada como demandada en el juicio.

Por lo que al reconocer la legalidad de la resolución combatida, lo que se hace es dejar dispuesto el camino para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación, esto es, si el particular no intenta la vía del juicio de garantías, pues en este caso, el efecto de la sentencia quedaría pendiente hasta que la última autoridad competente dictara resolución firme conforme a Derecho.

En este primer rubro, no existe duda en cuanto al cumplimiento que la autoridad pueda dictar para una sentencia declaratoria de validez; pues en ella se deja expedito el camino para que la autoridad lleve a cabo su determinación, misma que ha sido declarada válida y conforme a sus facultades y atribuciones propias ejecute o mande ejecutar su resolución.

Así se ha considerado en jurisprudencia que señala:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EJECUCIÓN DE.

Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, cuando una sala de ese Tribunal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación.(131)

131 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis ejecutorias 1917-75 Segunda Sala, Tercera parte, pág. 501.

En el segundo caso, cuando el Tribunal Fiscal dicta sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, es de subrayarse, que el acto administrativo no ha sido dictado conforme a Derecho, o bien, que el procedimiento administrativo ha estado viciado de nulidad.

En este caso, se han actualizado las fracciones I o IV de las causales de anulación, establecidas en el artículo 238 del Código Federal Tributario, que dispone:

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales.

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

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos en leyes, que afecte las defensas del particular, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

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

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

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. (132)

Ahora bien, el caso que nos ocupa, es la hipótesis normativa relativa a la declaración de nulidad "lisa y llana", es decir sin hacer mención de efecto alguno a la nulidad decretada. Por lo cual, la autoridad demandada, cumplirá la sentencia al dejar sin efecto alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, es decir, deberá obedecer su actitud tal

y como si el acto declarado nulo, no hubiera sido dictado jamás. Sirva de ejemplo la siguiente tesis:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL._DEBEN DECLARAR LA NULIDAD_LISA Y LLANA DE UNA RESOLUCION QUE SE BASE EN UNA ACTA QUE NO REUNA LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES._ ACTAS DE INSPECCION _ QUE CARECEN DE REQUISITOS CONSTITUCIONALES._ IMPLICAN VIOLACIONES DE FONDO._ El hecho de que un acta de inspección no reúna los requisitos constitucionales no constituye una violación procesal sino una violación de fondo, ya que la apreciación que hace una sala sobre el valor del acta teniendo en cuenta la falta de los mencionados requisitos es una cuestión de apreciación de pruebas, o sea de fondo, y no simplemente de procedimiento que llevaría a la reposición de éste, la cual, por otra parte, no sería posible en virtud de que en la nueva visita no podrían reproducirse las mismas circunstancias que se encontraron en la primera diligencia; por tanto la nulidad que se dicte debe ser lisa y llana.(133)

Por otra parte, en el caso de la tercera fracción del artículo transcrito, cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, es necesario señalar las siguientes cuestiones:

En primer término, apuntar que la ley establece con esta disposición, facultades que se atribuyen a un Contencioso de Plena Jurisdicción al disponer: "debiendo precisar con clari-

dad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla."

Lo que implica la posibilidad jurídica de que sea el Tribunal, el que de instrucciones a las autoridades, lo cual excede los efectos jurídico-materiales en un estricto Contencioso de Anulación.

En segundo término, el Tribunal al emitir las sentencias para efectos substituye, a nuestro juicio en forma indebida, a la autoridad fiscal, sin respetar la naturaleza que originalmente se le atribuyó al Tribunal, como órgano jurisdiccional de simple anulación.

Asimismo, como el Tribunal Fiscal no es un órgano de justicia que cuente con la naturaleza de Plena Jurisdicción, sino de Anulación al declarar la nulidad para efectos, deja al libre arbitrio de la autoridad qué actitud debe esta tomar para cumplir el fallo, y recordemos que el Tribunal carece de competencia para conocer controversias sobre la ejecución de sus fallos.

Así lo dispuso el pleno del Tribunal Fiscal, acatando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que a continuación se transcribe:

EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. EL MISMO NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLAS. El pleno de este H. Tribunal acatando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentido de que ese organismo carece de imperio para conocer de la ejecución de sus resoluciones, ordenó el sobreseimiento del juicio, ya que en todo caso, el de

mandante debió acudir al juicio de garantías para obtener la correcta ejecución de una sentencia dictada por una sala del Tribunal Fiscal. (134)

Ahora bien, si el Tribunal Fiscal contara con características de ser un órgano de Plena Jurisdicción tendría facultades para revocar, modificar o reformar ya sea parcialmente o en forma total el acto o procedimiento administrativo impugnado, es decir, existiendo la posibilidad jurídica de que _ sea el mismo Tribunal el que modifique el acto, para que éste no rebase el Derecho.

En tercer término, en algunos casos, las autoridades no _ cumplen adecuada y sustancialmente con las indicaciones que _ se vierten en una sentencia para efectos, dejando al particular, únicamente con la posibilidad jurídica de agotar el juicio de garantías, para lograr el cumplimiento.

Así lo ha determinado, el Tercer Tribunal Colegiado del _ Primer Circuito en Materia Administrativa, en las tesis que _ a continuación se citan:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. _ INCUMPLIMIENTO DE LAS _ SENTENCIAS EJECUTORIAS DEL. _ La sola abstención o negativa a _ cumplir una sentencia definitiva de dicho Tribunal, priva al quejoso de los derechos generados a su favor y ello se traduce en la violación de sus garantías individuales. (135)

134 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año XXIV, 2o. Trimestre de 1960, Queja # 3206/57, resuelta el 22 - III - 1961, pág. 198.

135 Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Informe de 1977, Tercera parte, pág. 247.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL. CONSTITUYE ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO. El incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación constituye en sí mismo acto reclamado para los efectos del juicio de garantías y no una apreciación valorativa de dicho acto. (136)

Lo anterior constituye a nuestro juicio, una carga excesiva para el gobernado, a quien se le obliga a iniciar un nuevo juicio, para hacer valer derechos que ya le fueron reconocidos en sentencia firme, por tribunal competente.

Por lo que se proponen, los siguientes puntos:

1.- Que se dote al Tribunal Fiscal de Plena Jurisdicción, entendida ésta, como el reconocimiento de potestades de reforma al juzgador, de tal manera que sus sentencias puedan constituir derechos, y dejen de ser meras resoluciones declarativas.

2.- Que se estatuya en Ley, un procedimiento sumario en que sea el mismo Tribunal, el que conozca del incumplimiento de sus resoluciones, estableciendo medidas de apremio, y sanciones para aquella parte que se muestre reacia al cumplimiento de lo fallado.

En cuarto y último término, es preciso señalar que todo el conjunto de injustificados privilegios de la autoridad, en las relaciones derivadas del litigio, adquieren su punto

culminante en el momento en que al Estado se le pretende ejecutar un fallo. Pues el contribuyente carece de toda posible medida directa de ejecución frente a los entes públicos.

Generalmente, la oposición abierta a cumplir los mandatos del Tribunal, no suele darse en la realidad jurídica administrativa, porque ello contravendría a un "Estado de Derecho", pero debe señalarse que el efectivo cumplimiento de los fallos del Tribunal, es esencial para que la debida impartición de justicia en materia fiscal federal no se vea empañada en ningún sentido, pues debe recordarse que su incumplimiento implicaría una denegación de justicia, ya que de nada serviría que existiera una resolución favorable al interés del contribuyente, si la autoridad administrativa, pretendiendo cumplir un fallo, lo tergiversase o interpretase en forma perjudicial a los intereses reconocidos como legítimos por el juzgador.

III.- Efectos de las Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con las Causales de Anulación de las Resoluciones Administrativas

Desde su expedición la Ley de Justicia Fiscal en 1936, con templó en el artículo 56 las distintas causales de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, mis mas causales que en esencia, coinciden con las establecidas en Francia y que constituyen la obra jurisprudencial del Con sejo de Estado, como las "moyens d'ouverture", para el recur so por exceso de poder, así se estableció:

"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 pro cedimiento impugnado;

b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el pro cedimiento impugnado;

c).- Violación de la ley aplicada, o que debió ap licarse al emitir la decisión; y

c).- Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracciones a las leyes fiscales."
(137)

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, cu an do se declare la nulidad de una resolución administrativa, sal vo que se limite a mandar reponer el procedimiento o sean las autoridades las actoras en el juicio.

Estas mismas ideas se tomaron en la fórmula empleada por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, que sucedió a la Ley de Justicia Fiscal, misma que quedaba derogada por disposición expresa del artículo 2o. transitorio, del mencionado código, en él se establecieron exactamente las mismas causales de anulación de las resoluciones administrativas, las que permanecieron intactas, hasta la reforma que sufrió el Código Fiscal por Decreto de 30 de diciembre de 1951, publicado el 31 del mismo mes y año, y que entró en vigor el 1o. de enero de 1952; en él se estableció:

Se reforma la fracción c) del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, para quedar:

c).- Violación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida.

En el mismo ordenamiento tribunalario federal de 1938, el numeral 204, preveé lo establecido por el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal.

Posteriormente, con el Código Fiscal de la Federación publicado en Diario Oficial el 19 de enero de 1967, mismo que entra en vigor a partir del 1o. de abril de 1967, y que por disposición de su artículo 2o. transitorio, fracción I, deroga al Código de 1938, la situación no cambió y su artículo 228, establece las mismas causales de anulación de las resoluciones administrativas, cuya única modificación, consiste en eliminar, de la fracción d), en tratándose de Desvío de poder, las palabras: "impuestos por infracciones a las leyes fisca-

les." Así , estableció:

d).- Desvió de poder, tratándose de sanciones.

Asimismo el artículo 230, repite la fórmula del artículo 204 del Código de 1938, que viene desde el artículo 58 de la originaria Ley de Justicia Fiscal.

Viene el nuevo Código Fiscal de la Federación, que publicado el 31 de diciembre de 1981, entra en vigor el 1o. de enero de 1983, en forma parcial, pues las disposiciones relativas al procedimiento Contencioso Administrativo, tuvieron vigor hasta el 1o. de abril de 1983.

En este nuevo ordenamiento tributario, se 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 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 "sentencia para efectos", introduciendo reformas a la tradicional fórmula del artículo 230 del Código de 1967.

En él, se otorga a la Administración, por vez primera, el plazo de cuatro meses, para realizar un determinado acto o reponer un procedimiento ordenado en una sentencia, previendo que sólo 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.

Con fecha 15 de noviembre de 1985 fué presentada ante la H. Cámara de Diputados, por parte del Ejecutivo Federal, un proyecto de ley que establece, reforma, y adiciona diversas disposiciones fiscales.

Dicho proyecto propone reformas a las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación; en la exposición de motivos de las reformas se señaló lo siguiente:

"Las reformas que se propone efectuar al Código Fiscal de la Federación obedece a los objetivos de alcanzar un sistema fiscal mas 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 basandose 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 resolución."

Así, dicho proyecto propone reformar y adicionar la fracción 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.

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, han sido trasladadas a nuestro Derecho y permanecido
en esencia hasta la actualidad. Asimismo, se contempla que
desde el origen del Tribunal, existe la incongruencia apuntada
en el capítulo anterior, relativa a la naturaleza de los_
poderes del juez en el Contencioso-Administrativo, pues desde
su origen, en nuestro país, se le han reconocido al órgano
jurisdiccional administrativo encargado de velar por la _
legalidad de las resoluciones que se dicten en materia fis_
cal federal, facultades que exceden la naturaleza del Conten
cioso de Anulación que se imitaba de Francia, y que le fué _

138 Proyecto de Ley que establece, reforma y adiciona diversas disposici
ciones fiscales de 15 de noviembre de 1985

conferida a su nacimiento en nuestro país, por la Ley que lo crea.

Ahora bien, en todo juicio de anulación que se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se declarará la nulidad de la resolución o procedimiento combatido, si se comprueba la actualización de cualquiera de las causales de anulación que al efecto establece el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente.

Es pues, parte importante de la presente tesis señalar si a nuestro juicio es jurídicamente correcto dictar una sentencia para efectos, en los supuestos que establece la ley; para esclarecer este propósito, pasemos a continuación a realizar un análisis de las causales de anulación transcritas, a fin de verificar, si en ellas es procedente resolver para un determinado efecto.

La primera causal de anulación de las resoluciones administrativas, la constituye la incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.

En relación con esta causal de anulación, en primer término, es procedente la crítica, de la falta de precisión en Ley, pues a nuestro juicio, existía más corrección en la fórmula empleada en el Código Fiscal de 1976, que señalaba:

"Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado."

En segundo término, esta causal, no se encuentra prevista

como hipótesis normativa, para dictar una sentencia para efectos, situación en la que estamos de acuerdo, pues nunca ha existido la duda de que cuando se actualiza, se dicte la nulidad del acto o procedimiento impugnado en forma lisa y llana, a la cual no se le podrá dar más cumplimiento por parte de las autoridades demandadas, que el dejar sin ningún efecto legal la resolución administrativa que hubiese sido emitida por funcionario incompetente.

Siendo importante determinar con claridad que la competencia deviene únicamente de la ley y no de acto distinto. Así lo ha reconocido el Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en la siguiente tesis:

CÓMPETENCIA. SURGE DE LA LEY Y NO DE ACTO DISTINTO, TAMPOCO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN JUICIO DE NULIDAD.

La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto, menos aún de una sentencia emitida por un tribunal administrativo autónomo, creado en los términos del artículo 104 de la Constitución Federal, quien al analizar el acto, resolución o procedimiento impugnado, a la luz del concepto de actuación correspondiente, se debe limitar a declarar su nulidad, si se presenta la causa contemplada en el artículo 228, inciso a), del Código Fiscal de la Federación. (139)

Siguiendo el hilo de nuestro estudio y en relación con la

139 Amparo directo 1133/81 Fernando Carrera Pérez. 5 de octubre de 1982. Unanimidad de votos. Ponente. Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

segunda causal establecida por el artículo 238 ya citado, tenemos que se señala: "omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación", y es precisamente, en cuestiones de constitucionalidad, en la que no estamos de acuerdo que se pueda dictar una sentencia para efectos, afirmación tal que se desprende de las siguientes consideraciones.

De la creación y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, se ha desenvuelto una labor por demás inteligente, eficaz y profunda en favor de un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, teniendo siempre el noble espíritu de regular las relaciones entre los particulares y la Administración en materia fiscal con estricto apego a las normas legales y siempre dentro del marco constitucional.

Esta última consideración nos lleva a tratar de profundizar, en la competencia que el Tribunal Fiscal tiene para conocer de los actos que ante él se impugnan.

Es muy importante resaltar que el órgano jurisdiccional a estudio, puede conocer de actos administrativos que viciados de nulidad o de alguna de las causales de anulación establecidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente, contiene entre sus causales, algunas que, están elevadas a nivel y rango de garantía individual, consagrada en el texto de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Situación que nos lleva a considerar que en estricto apego a la competencia original del Tribunal Fiscal y al desarrollo

que ésta ha tenido desde su creación por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, tiene éstas facultades para conocer de demandas en contra de actos administrativos, dentro de las cuales se arguyan que como consecuencia natural de la actualización de alguna de las causales de nulidad que prevea el 238, deba declararse la nulidad del mismo, considerando que no sólo se ha actualizado alguna de las causales de nulidad del numeral a estudio, sino que asimismo el acto se ha encontrado viciado por motivos o cuestiones de inconstitucionalidad.

Es importante resaltar que el Tribunal Fiscal ha reiterado en forma sistemática que si bien no tiene facultades para conocer de la constitucionalidad de leyes, si la tiene para examinar la constitucionalidad de un acto administrativo, así en repetidas ocasiones el Tribunal ha fallado en este sentido, sirva de ejemplo la presente tesis que ha sentado el presente precedente y que a continuación señalamos.

TRIBUNAL FISCAL . _ FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. _ Las autoridades gubernamentales deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, aunque las mismas no estén prevenidas en la Ley secundaria, y no siempre resulta indispensable atacar de inconstitucionalidad la ley, dado que, como lo ha resuelto esta Suprema Corte de Justicia, no obstante que el Tribunal Fiscal de la Federación no está facultado para declarar la inconstitucionalidad de una ley, tal tesis no impide que el propio Tribunal sea competente para examinar y decidir si se

ajusta o no a la Carta Magna un acto administrativo que no tiene los caracteres de una Ley. (140)

La anterior cuestión guarda un interés imponente, y en mi opinión trascendente, para determinar el carácter de las resoluciones que emite el Tribunal Fiscal de la Federación.

Pues si bien como ya hemos visto dichas resoluciones no son únicamente declarativas, no implica que dicha declaración no deba de acatarse en toda su extensión por las autoridades administrativas, no significando que las mismas se encuentren en total arbitrio e independencia para actuar, haciendo caso omiso de dicha declaración, puesto que no hay que perder de vista que la misma es emitida por un órgano jurisdiccional especializado en el asunto de tales cuestiones.

Y que si bien dicho órgano no cuenta desde su origen con facultad alguna para imponer su criterio ante las autoridades, es necesario apuntar que las mismas deben cumplir en toda su extensión con lo ordenado en dichas sentencias.

Teniendo como principal deber, dentro del marco de un "Estado de Derecho", el respetar en todo tiempo las sentencias del Tribunal Fiscal, cuando dichas sentencias son definitivas, contribuyendo de este modo al estricto control de legalidad de los actos administrativos tributarios y actuando de conformidad con el marco legal y constitucional que las leyes le conceden.

Ahora bien, es de importancia fundamental el destacar que el núcleo de la presente investigación trata de profundizar en el debido cumplimiento que deba recaer a las sentencias que emite el Tribunal, es menester apuntar los siguientes puntos:

1.- El primero, que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal Administrativo que desde su origen no ha tenido facultades de ser un Tribunal de Plena Jurisdicción, sino de simple anulación, característica que en forma impresa le imputa y señala la Ley de Justicia Fiscal, y que se encuentra dotado de competencia para declarar el Derecho, en casos contenciosos que se suscitan entre la Administración y uno o varios particulares

2.- Se encuentre organizado en lo que se refiere a sus procedimientos, a semejanza del sistema francés del Contencioso de Anulación, puesto que el proceso se desenvuelve iniciado por una demanda solicitando la desaparición de un acto de la Administración, por considerar que el mismo se encuentra viciado de nulidad.

3.- Que en cumplimiento de sus facultades propias y específicas el Tribunal Fiscal, como Tribunal de anulación por exceso de poder, es en verdad un Tribunal de legalidad, toda vez que fijado su campo de acción por el artículo 238, del multicitado Código Fiscal, debe en cada caso de Anulación

que se le plantea en el procedimiento contencioso estudiar y establecer si las normas legales han sido, en primer lugar a plicadas y en segundo, si han sido aplicadas exactamente.

4.- Ahora bien, el sistema jurídico constitucional mexicano, ha elevado a la categoría de normas constitucionales la obligación de las autoridades, de fundar y motivar toda resolución que de ellas emane, así como, cumplir con las formas esenciales del procedimiento y con la garantía de legalidad, obligaciones todas que le imputan los Artículos 14 y 16 constitucionales.

5.- Que por el anterior motivo las causas de nulidad de los actos administrativos están relacionadas en lo que se refiere a su estimación y calificación, en primer lugar con las normas que expresamente establezca la ley que rige el acto, pero de un modo fundamental, en lo dispuesto por las normas constitucionales que, con el carácter de garantías individuales, consigna la Constitución.

6.- Que de conformidad con lo anteriormente afirmado, cuando el Tribunal Fiscal de la Federación demanda la nulidad de un acto, resolución o procedimiento, por considerar que es contrario a las normas constitucionales, por carecer de fundamentación y motivación el acto administrativo impugnado, debe plantearse dentro del rigor de la jurisprudencia de la Suprema Corte y del propio Tribunal, si éste tiene facultades para examinar la inconstitucionalidad del acto impugnado y comprobar la misma.

7.- En estas condiciones, cuando se impugna un acto o procedimiento administrativo, en virtud de estar viciado de nulidad por violar los Artículos 14 y 16 constitucionales, es evidente que el Tribunal tiene facultad para conocer, examinar y declarar, en su caso, la inconstitucionalidad del acto o procedimiento como causa generadora de su nulidad. No siendo necesaria, la impugnación de la constitucionalidad de la ley secundaria que rige el acto, puesto que si se demuestra la contradicción lógica y jurídica que existe entre el acto administrativo y la Constitución, para demostrar su inconstitucionalidad y obtener, la declaración de nulidad, la misma no puede simplemente concretarse a formular únicamente una mera declaración de vicios, resolviendo para determinados efectos.

8.- Siendo de fundamental importancia, que en el presente caso, la sentencia que emita el Tribunal Fiscal de la Federación no admita efecto alguno, más que el de declarar que la resolución que se ha declarado anulada por falta de fundamentación o motivación que legalmente deba revestir, no produzca ningún efecto legal válido en el ámbito jurídico, no siendo susceptible para las autoridades administrativas la posibilidad de emitir otra resolución, que en el ámbito administrativo y pretendiendo purgar los vicios de la originalmente dictada o pretendiendo dar cumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, emita de nueva cuenta la autoridad, porque en última instancia los

actos administrativos viciados de inconstitucionalidad, no constituyen ser violaciones de forma que puedan ser repuestas procesalmente por parte de las autoridades, sino de verdaderas cuestiones de fondo, que debe resolver en toda su extensión el Tribunal Fiscal, en forma lisa y llana, pues no sería correcto que un acto administrativo viciado de inconstitucionalidad desde su origen, pueda ser repuesto por las autoridades administrativas, en pretendido cumplimiento a la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que declare su nulidad, siendo evidente que para la debida fiscalización de los actos administrativos, sea técnicamente más eficaz, que el órgano jurisdiccional tenga facultades para anular directamente, en su sentencia el acto ilegal, y no concretarse a formular únicamente una mera declaración de vicios, que con pretendido carácter de procedimentales, indique a la autoridad que vuelva a emitir otra resolución en la que se purgen los mismos.

El presente criterio, ya ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia en la tesis que a continuación se transcribe:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION._ LA NULIDAD DECRETADA POR FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION NO ADMITE EFECTOS._ Si una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación estimó procedente declarar la nulidad de una resolución ante ella impugnada, no debe decretarla para el efecto de que la autoridad demandada declare la nulidad total de las liqui

daciones impugnadas "por falta de motivación y fundamentación de las mismas", puesto que si ya analizó tales liquidaciones y las declaró nulas por considerarlas incorrectas, no ha lugar a ordenar que la autoridad demandada resuelva acerca de la nulidad ya decretada precisándole que ésta debe obedecer a la falta de motivación y fundamentación, pues tal de terminación dejaría sentado que la resolución carente de tales requisitos puede ser fundada y motivada en un acto posterior, lo cual es indebido. (141)

Asimismo, el Tribunal Fiscal de la Federación en sentencia emitida en el juicio 767/75/1375/75 de 7 de diciembre de 1976 y visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al tercer trimestre de 1976, a la letra dice:

FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION._ No debe señalarse en la sentencia que es para efectos de que la autoridad emita una nueva resolución. Tratándose de violaciones por falta de fundamentación y motivación de los actos de la autoridad, la sentencia de nulidad que dicte este Tribunal no debe ser para efectos de que se emita una nueva, dando oportunidad a la autoridad para que la formule nuevamente ajustándose a Derecho, ya que como ha señalado el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal, en jurisprudencia firme, el Tribunal Fiscal no debe indicar a la multicitada autoridad que emita un nuevo acto purgando el vicio, _

141 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1980, Segunda parte, pág. 123.

toda vez que esta actitud implica una indebida sustitución _ a la autoridad fiscal.

No obstante, la Magistrada Margarita Lomelí Cerezo, considera que tratándose de falta de fundamentación y motivación, ésta tiene dos aspectos uno formal y otro material, En el sentido formal, la garantía consiste en la expresión de los fundamentos y motivos legales del acto en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, a fin de que esté en aptitud _ de imputarlos en caso de inconformidad. Si no se ha cumplido esta garantía formal se habla de falta o ausencia de funda-mentación y motivación.

En el sentido material, la garantía se refiere a que existan realmente los motivos del acto y a que estén en vigor y y sean aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad, Es caso contrario, existe indebida fundamentación y _ motivación y más adelante se señala que los efectos de la nulidad de la resolución impugnada, serán de conformidad a la violación de esta garantía, ya sea ésta en el aspecto formal o material transcrito. En el primer caso afirma la Magistrada; por tratarse de una violación formal que da lugar a que _ no se estudien los problemas concernientes al fondo del asunto, el alcance de la nulidad es que la autoridad no está impedida de dictar un nuevo acto o una nueva resolución en que se subsane la omisión en que incurrió al emitir el acto anulado. Por el contrario, en el siguiente caso, cuando la vio-

lación a la garantía consagrada en el Artículo 16 Constitucional, es en el aspecto material, la autoridad no puede legalmente repetir el acto anterior con diferente fundamentación y motivación.(142)

De conformidad con lo anterior, las sentencias que declaren la nulidad de resoluciones por vicios formales de falta de fundamentación y motivación dejan a salvo las facultades de la autoridad para emitir una nueva resolución fundada y motivada, y así debería indicarse en cada caso, aunque no se haga mención debe estimarse que su omisión no impide el ejercicio de dichas facultades, puesto que las mismas se derivan de la Ley y de la naturaleza misma de la nulidad declarada.

Con respecto a lo anterior, cabe mencionar que disintimos con el criterio que apunta el estudio de la Magistrada Lomelí Cerezo, pues cuando la autoridad viola en una resolución administrativa la garantía de debida fundamentación y motivación de sus resoluciones consagradas en el Artículo 16 de la Carta Máxima, ya sea en su aspecto formal, o en su aspecto material, la sentencia que declare fundada esta causal de nulidad, deberá dictar una resolución en la que declare su nulidad, en forma lisa y llana y de ninguna manera para efectos. Pues si la autoridad omitió en forma total asentar la debida fundamentación o motivación de una resolución adminis

142 Lomelí Cerezo, Margarita. Efectos de la Nulidad declarada en las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II. Ensayos II, Primera edición. México, 1982. págs. 542 y 543.

trativa, o ésta, lo hizo en forma parcial o incompleta, en ambos casos se transgrede el artículo en cita, y si se le da a la autoridad la oportunidad de dictar una nueva resolución en la que subsane los vicios cometidos, en cualquiera de los dos casos por una violación formal o por una violación material a la garantía apuntada, resulta indebido permitirle a la autoridad administrativa que purgue los vicios que una resolución tuvo desde su origen, aún más tratándose de cuestiones de fundamental importancia como lo son la obligación de la autoridad de fundar y motivar adecuada y suficientemente cualquier resolución que ésta emita, pues en un "Estado de Derecho" la autoridad sólo puede hacer lo que la Ley le permite.

Por lo que deberá ajustarse siempre a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el la siguiente jurisprudencia:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. GARANTIA DE . Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el Artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que los origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca. (143)

143 Tesis 402. Apéndice de Jurisprudencia de 1975, Tercera parte, Segunda Sala, pág. 666.

En cuanto toca a la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que establece que las resoluciones administrativas podrán ser anuladas por vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular, es menester apuntar desde ahora, que todas las sentencias que se dicten, en la que se considere fundada esta causal de nulidad, deberá dictarse para el efecto de que la autoridad o autoridades que hayan incurrido en una violación procedimental, purguen la misma y emitan una resolución que en Derecho proceda,

Pero la sentencia que así lo declare deberá señalar con toda precisión y claridad, en que consistió la violación procedimental apuntada y cuál es la autoridad que deba reponer el procedimiento.

Así se ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis que a continuación se transcribe:

SENTENCIAS. ORDENARAN LA REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO CUANDO ANULEN POR VICIOS PROCESALES EN LA TRAMITACION DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO. LAS. La declaración de nulidad de una sentencia fundada en el inciso c) del Artículo 228 del Código Fiscal de la Federación (actualmente fracción III del Artículo 238) y motivada en que se incurrió en una violación al procedimiento en la tramitación de un recurso administrativo, debe ser para el efecto de que se subsane la ilegalidad y se dicte nueva resolución, como en derecho proceda, pues al no haber examinado las cuestiones controvertidas, no

puede la Sala hacer ningún pronunciamiento sobre ellas, sino que congruentemente con la causal de nulidad que consideró fundada, las cosas deben volver al estado en que se encuentran al cometerse la violación procesal. (144)

En todos estos casos, el efecto de la nulidad declarada deberá ser el que la autoridad administrativa que haya cometido la violación procedimental dicte una nueva resolución en que purgue los vicios cometidos, como estudiar por ejemplo, integralmente los planteamientos esgrimidos por la actora al interponer el medio de defensa.

Pues es fundamental recordar, que el Tribunal Fiscal de la Federación en su carácter de órgano jurisdiccional en materia Contenciosa Administrativa de Anulación, no puede substituir a la autoridad y resolver directamente lo que corresponda sobre los argumentos del recurrente, puesto que el mismo Tribunal ejerce una jurisdicción revisora de los actos de la autoridad administrativa, y en este caso la autoridad no emitió un pronunciamiento que pueda ser revisado, o bien lo hizo en forma contraria a Derecho,

Debe dejarse claro, que éste es uno de los casos en que nos encontramos de conformidad con lo asentado en la Ley, concretamente con el artículo 239 del Código Fiscal de la Fed-

144 Revisión 529/75. Juicio 6117/74. Resolución de la H. Sala del Tribunal Fiscal de la Federación de fecha 5 de julio de 1979, por mayoría de 4 votos a favor y 3 en contra. Ponente, Magistrado Mariano Azuela Huítrón.

ración vigente que establece esta hipótesis, para que el Tribunal Fiscal de la Federación pueda dictar una sentencia para efectos.

Relativo al IV inciso del artículo 238 del Código Fiscal, que establece como causal de nulidad de las resoluciones cuando los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron distintos se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

Nos encontramos en un caso en el cual el mismo Código Tributario Federal no establece en su numeral 239 la posibilidad jurídica de que cuando una resolución administrativa esté afectada por esta causal de nulidad, pueda dictarse una sentencia en la que se declare su nulidad para efectos .

Es decir; que cuando una resolución administrativa parte de hechos que no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada y cuando de la supuesta fundamentación en dicha resolución establecida, se puede instituir que la misma se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o bien dejó de aplicar las debidas, bajo ningún caso y por ningún motivo debe dictarse sentencia para efectos, pues la propia ley, en este caso el Código Fiscal de la Federación, no establece la hipótesis normativa de que en dicha situación pueda dictarse sentencia para efectos, por lo mismo se infiere que la resolución deberá siempre se lisa y llana.

A este respecto podemos presenciar una contradicción entre lo que establece en forma estricta la ley y la jurisprudencia que ha seguido el Tribunal Fiscal de la Federación.

SENTENCIA. CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS. Según lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo de referencia, a saber: a) que la sentencia se limite a mandar reponer el procedimiento, o b) que se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular. De acuerdo con lo anterior y salvo las excepciones apuntadas, resulta que en estricto derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada, en forma "lisa y llana", sino que debe indicar para qué efectos. Así pues, cuando se impugna una resolución que recayó a un recurso administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalarse que ésto es para el efecto de que la resolución anulada por ilegal sea substituída por otra que ponga fin al recurso interpuesto, al cual se encuentra vinculada la autoridad administrativa y, por consiguiente, debe concluirlo mediante una nueva resolución que reemplace a la anulada, dic-

tada en los términos que se señalen en la sentencia. (145)

Esto es la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido que las sentencias que emita deberán señalar para qué efecto, se declara la nulidad. Criterio establecido en la jurisprudencia No. 174.

Existe contradicción, en virtud de que el mismo ordenamiento tributario no señala a esta causal de nulidad como susceptible de originar una sentencia para determinados efectos. Por lo que con estricto apego a Derecho, cuando una resolución administrativa opere la presente causal de anulación, deberá ser declarada nula en forma lisa y llana .

En relación a la fracción V del artículo a estudio, que establece como causal de anulación de las resoluciones administrativas, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En este supuesto, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación a las Salas del Tribunal de que cuando una resolución se vea afectada por esta causal de nulidad, la sentencia que se dicte sea para efectos.

Es decir, la autoridad administrativa que en ejercicio de sus atribuciones y facultades, sancione a un contribuyente por considerar que su actitud ha infringido sus obligaciones

145 Revisión No. 1254/79. Resuelta en sesión de 10 de septiembre de 1980, por unanimidad de 8 votos. Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón.

fiscales, deberá expresar con exactitud la motivación que tuvo en cuenta para determinar el monto de una sanción, la gravedad de la infracción, que deberá estar en proporción con las condiciones del infractor, incluyendo tanto las que atañen a su situación económica, como a las circunstancias atenuantes o agravantes que se puedan desprender de su conducta.

Tales como si el infractor es o no reincidente, el examen de esta causal de nulidad, por regla general implica que no se ha combatido la existencia de la infracción que da lugar a la sanción, que casi siempre se constituye por una multa, o bien que si ha sido impugnada por el sancionado y el juzgador después de analizar las alegaciones y pruebas de las partes, determina que sí existió el acto u omisión contrario a las disposiciones legales respectivas, por lo que es procedente aplicar una sanción, pues siempre sería ilógico analizar la legalidad del monto de una multa, sin haber establecido previamente la existencia de los supuestos que permiten a la autoridad aplicar la sanción que ésta haya considerado procedente.

En estos casos el efecto de la nulidad que se declare es limitada y en la cual se debe precisar el alcance de la propia sentencia para facilitar su cumplimiento.

A este respecto la Sala Superior se ha pronunciado en la siguiente tesis:

SENTENCIA. EFECTOS DE LA NULIDAD O DESVIO DE PODER. Si se declara la nulidad de una resolución por haberse incurri-

do en desvío de poder al fijarse el monto de la sanción y en la sentencia no se estudia ninguna cuestión relativa a la comisión de la infracción y a la procedencia de la sanción, por no haberse planteado conceptos de nulidad al respecto, debe inferirse que la legalidad de esas determinaciones fué consentida y por lo mismo el efecto de la nulidad debe limitarse a que la autoridad subsane la irregularidad cometida e imponga sanción conforme al debido ejercicio de su poder. (146)

Es fundamental hacer notar, que esta causal de nulidad sólo puede establecerse mediante la confrontación entre los motivos establecidos en la resolución en que se impone la multa y las circunstancias reales del caso probadas ante la Sala juzgadora, para concluir que la sanción es desproporcionada a la gravedad de la infracción y las condiciones del infractor. En este caso, ¿podrá la sentencia dar las bases para que la autoridad imponga la sanción adecuada y aún fijar el monto de la multa?

Sobre esta última cuestión, no hay criterio definido y firme, pues aunque inicialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el juzgador puede fijar el monto de la sanción cuando la anula por ser desproporcionada, según tesis de la Sala Auxiliar que se publicó en el informe correspondiente al año de 1955, posteriormente la misma Corte, cambió su criterio en revisión fiscal 423/56, fallada el 2

de octubre de 1957, que consideraba que indebidamente una Sa la del Tribunal Fiscal determinaba el monto de una multa que debía imponer la autoridad fiscal, toda vez que las resolu- ciones que emita el Tribunal no pueden sustituir al criterio_ de dicha autoridad y en lugar de haberse concretado a seña- lar las bases para la imposición de la sanción, fijar la can- tidad, es desvirtuar la naturaleza de las sentencias que des_ de su creación ha tenido el Tribunal Fiscal, el ser simple _ Tribunal de Anulación, que fallará únicamente determinando _ si un procedimiento o resolución administrativa de carácter_ fiscal imitado por la autoridad, resulta o no apegado a Dere_ cho.

No obstante en resolución de 9 de junio de 1970 publicado en la Revista del Tribunal, correspondiente a los meses de _ abril a junio de 1970, fué partidario del primer criterio, _ al señalar las Salas de este Tribunal tienen facultad para _ determinar el monto de las multas conforme al artículo 230_ del Código Fiscal, el cual dispone que cuando las sentencias declaren la nulidad indicará los términos conforme a los cua_ les deba dictar su nueva resolución la autoridad fiscal; lo_ anterior no significa que este Tribunal sustituya a la auto- ridad demandada en el ejercicio de sus facultades sancionado_ ras si se toma en cuenta que dicho ejercicio queda agotado _ al dictarse la resolución definitiva.

No obstante en nuestro criterio, el Tribunal Fiscal de la Federación, debe respetar la naturaleza que el mismo ha teni_

do desde su creación al expedirse la Ley de Justicia Fiscal en 1936, y en tanto ésta no se modifique, en ningún caso puede validamente señalar en forma categórica a la autoridad, cuál es el monto de una sanción pues en dicho caso se estaría desbordando su naturaleza esencial y se estaría actuando como si el juzgador tuviese facultades de Plena Jurisdicción y aunque en forma repetida se ha señalado la necesidad de modificar este aspecto de su naturaleza intrínseca, hasta que ésta no sea modificada por disposición expresa de su Ley Orgánica, deberá respetarse.

Por último si la resolución sancionadora carece de motivación respecto al monto de la multa, el efecto de la nulidad que se declare deberá ser sólo para que se dicte una nueva resolución que motive la sanción y no la que se aplique a determinada multa.

En este sentido la Sala Superior y el Tribunal Fiscal de la Federación, ha emitido criterio definido en el sentido de:

SENTENCIAS. EFECTOS DE LA QUE CONSIDERA QUE NO SE MOTIVO EL MONTO DE UNA SANCION. Si una Sala Regional nulifica un proveído por falta de notificación en cuanto al monto de la sanción, debe limitarse a ordenar que si se dicta una nueva resolución ésta cumpla con la garantía del Artículo 16 Constitucional, pero no puede ordenar que se imponga una multa mínima, en tanto que no tuvo elementos para ello.- Sólo cuando se examinan si la motivación es adecuada, es factible que

la Sala haga la determinación del monto debido. (147)

147 Revisión 148/80 .- Resuelta en sesión de 30 de octubre de 1980, --
por Unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente. Alfonso Cortina Gutié--
rrez.

C A P I T U L O I V

EL CUMPLIMIENTO A LAS SENTENCIAS QUE EMITE
EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

I.- El Cumplimiento a las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación.

Muy difícil es la labor de quien tiene que decidir con justicia, pero más aún lo es, la que corresponde de velar porque las partes sometan sus actos, a los dictados de la justicia, para que culmine con éxito, la enorme responsabilidad de todo juez, la de hacer cumplir el Derecho. Por ello es de fundamental importancia el estudio del cumplimiento a las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, en vías de lograr que la adecuada impartición de justicia tributaria colabore al logro de un legítimo "Estado de Derecho".

El artículo 239 del ordenamiento tributario federal, establece dos tipos de obligaciones, las primeras destinadas a las Salas que integran el Tribunal, y las segundas para las autoridades administrativas.

En primer término, el precepto establece que la sentencia podrá declarar la validez del acto impugnado, lo cual se hará lógicamente, cuando no se comprueben, ni las pretensiones, ni el Derecho en que éstas se fundan, por parte del demandante; en segundo término, se deja asentado que la sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada, por lo que el Tribunal así deberá resolver, cuando la parte actora compruebe sus pretensiones, y el Derecho en que se fundan.

En ambos casos, las dificultades del cumplimiento a las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal, tiene muy clara resolución.

En el primer caso, se ha afirmado que se deja expedito el derecho de la autoridad para ejecutar o mandar ejecutar su

resolución. En el segundo caso la autoridad deberá para dar cabal cumplimiento a la sentencia, dejar sin efecto jurídico alguno al acto que ha sido declarado nulo.

En tercer término, se establece que el Tribunal Fiscal de la Federación, podrá declarar la nulidad de una resolución o procedimiento administrativo, para determinados efectos, en los casos establecidos en la ley, y debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirlas.

Por otra parte, se añade que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, ésta deberá cumplirlo en un plazo de cuatro meses.

Es precisamente, en éste último punto, donde surge con seriedad el problema que se analiza, y que a nuestro parecer, parte de una inapropiada regulación en la ley, lo que da lugar a que existan lagunas legales, pues en un régimen de facultades expresas como el nuestro, donde la autoridad no puede hacer sino lo que la ley le permite, a toda obligación que la ley establezca para la autoridad, deberá corresponder un correlativo Derecho para el particular. Derecho que siempre deberá tener expedito el camino para hacerse valer; pero es el caso, de que ni el presente numeral, ni el Código tributario federal en general, se dispone sanción alguna para el caso de incumplimiento por parte de la autoridad.

Es decir, no existe dispositivo alguno que faculte en el ordenamiento tributario federal, al particular, para iniciar

algún procedimiento o recurso que ventile la controversia _ que surga con motivo del incumplimiento de sus fallos. Inclu sive se establece que el propio Tribunal Fiscal, carece de _ facultades para ejecutar sus decisiones.

Así lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que ha continuación se transcribe:

TRIBUNAL FISCAL._ CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES._ Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, para resolver_ los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad _ que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, se_ gún se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción,_ es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación_ no tiene plena jurisdicción. (148)

De conformidad con el criterio transcrito, el Tribunal Fiscal de la Federación al dictar sentencia, realiza una declaración, determinando si el acto o el procedimiento administrativo que constituyeron el o los actos impugnados en el juicio de nulidad, se apegaron o no estrictamente a Derecho; y si _ bien es cierto que continuamente se ha venido señalando que _

las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, no constituyen única y exclusivamente sentencias declarativas, y si resuelven una situación jurídica objetiva y determinada, cuya resolución no significa la creación de una nueva situación jurídica, o de un nuevo derecho para ninguna de las partes.

Lo anterior, no significa que las autoridades administrativas no estén obligadas a respetar lo fallado en una sentencia, porque no obstante, las mismas no son constitutivas de Derecho, lo cual caería en el campo de las resoluciones de plena jurisdicción; las autoridades fiscales y administrativas tienen obligación de respetar en su extensión lo fallado por el Tribunal. Así lo ha resuelto el Primer Tribunal Colegiado en tesis que a continuación se transcribe:

EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL JUICIO DE NULIDAD. Es principio generalmente aceptado en Materia Administrativa, que en la ejecución de una sentencia no solamente deben intervenir las autoridades que directamente tienen conocimiento del asunto, sino también aquellas que por razón de sus funciones deban intervenir en esa ejecución, por lo que se entiende que aplicando tal principio, las resoluciones del H. Tribunal Fiscal de la Federación también deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones deba intervenir en su ejecución, pues no solamente la auto

ridad que haya figurado con el carácter de demandada en el juicio de nulidad respectivo está obligada a cumplir la sentencia fiscal, sino cualquiera otra autoridad que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo, como lo es el caso de las responsables en el juicio de garantías, de acuerdo con el artículo 204 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. (149)

Ahora bien, el hecho de que en algunos casos el Tribunal deba señalar a las autoridades la actitud que éstas deban tomar, para cumplir con la sentencia, está reñido con la naturaleza misma del órgano jurisdiccional, pues en primer término, podríamos hacer la reflexión de que las sentencias, deberían declarar la validez o la nulidad de un acto o procedimiento administrativo, y sin ir más allá, determinar si el acto impugnado ha cumplido con lo establecido por las leyes o adolece de algún vicio, sin hacer ninguna mención del efecto de esa nulidad; pues de conformidad con las leyes, las autoridades administrativas podrían reponer un procedimiento viciado, o emitir un nuevo acto administrativo, sin contravención de las disposiciones que se aplican en el mismo, y sin más limitación que las establecidas en las propias leyes, no siendo necesario para la actuación de la autoridad, la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que así lo ordene; pues las autoridades pueden actuar de conformidad con sus facultades,

sin más límite que lo que las mismas establezcan y respetando siempre y en todo caso las normas constitucionales que dentro de la jerarquía jurídica en nuestro país ocupan un primerísimo lugar. Así lo han considerado las tesis que a continuación se transcriben:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NO DEBE OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A EMITIR UN NUEVO ACTO PURGANDO EL VICIO DE ILEGALIDAD. Si la Sala Fiscal estimó que el acto impugnado era ilegal por determinado motivo, debió limitarse a declarar su nulidad, más no indicar a la autoridad demandada que emitiera uno nuevo purgando el vicio respectivo, toda vez que esta actitud de la Sala responsable implica una indebida substitución a la autoridad fiscal, por ser dicho Tribunal de mera anulación y no de plena jurisdicción. (150)

COMPETENCIA. SURGE DE LA LEY Y NO DE ACTO DISTINTO. TAMPOCO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN JUICIO DE NULIDAD.

La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto, menos aún de una sentencia emitida por un tribunal administrativo autónomo, creado en los términos del artículo 104 de la Constitución Federal, quien al analizar el acto, resolución o procedimiento impugnado, a la luz del concepto de anulación correspondiente, se debe limitar a declarar su nulidad, si se

presenta la causa contemplada en el artículo 228, inciso a) del Código Fiscal de la Federación. (151)

Lo anterior, no viene sino a configurar la hipótesis de que en muchos casos, el señalamiento que hace el Tribunal Fiscal de la Federación a las autoridades administrativas, para el debido cumplimiento de sus resoluciones, es inútil, pues en muchos de los casos dichas actitudes no se cumplen, en la forma y términos en que la sentencia lo señala.

A mayor abundamiento, el término de cuatro meses, establecido en el artículo 239 del Código tributario federal, para que la autoridad realice el acto, o inicie otro procedimiento, en algunos casos se incumple, y como la ley es omisa en señalar, sanción alguna para la autoridad en tal caso, deja al particular en un estado de inseguridad jurídica; más aún cuando se establece que cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del ordenamiento multicitado, que regula la caducidad de las facultades de la autoridad, ésta última podrá dar cumplimiento a una sentencia emitida por el Tribunal, en el mismo término, lo cual a nuestro juicio es una indebida regulación, que plantea las siguientes cuestiones:

En primer término, la falta de sanción para una obligación establecida en Ley, a cargo de las autoridades administrativas, plantea una indebida falta de seguridad jurídica, por lo que en nuestra opinión, debería corregirse, pues lo correcto sería establecer expresamente la sanción correspondiente que

debería ser la pérdida del Derecho de la autoridad, para realizar el acto o procedimiento que se establece en la sentencia, si la misma no lo ejecuta en el plazo establecido.

En segundo término, en el caso de que el plazo de la caducidad de las facultades de la autoridad, se haya consumado, es ilógico y resulta incongruente que la misma pueda reponer un procedimiento o dictar otro acto tendiente a ejecutar un Derecho que la autoridad ya no tiene.

Por caducidad, debe entenderse, según el Maestro Rafael Pina Vara: "Extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso" (152), y si de conformidad con la regulación que de dicha institución jurídica, realiza el artículo 67 del Código Fiscal Federal, estableciendo los casos y los plazos en que dicha extinción de facultades se consuma, resulta un equívoco jurídico, añadir que la autoridad podrá dar cumplimiento a una sentencia, aún cuando el término de caducidad se hubiese consumado.

Lo anterior, parece establecer que al término fijado por la Ley en el artículo 67, se le aumenta con el plazo de cuatro meses que tiene la autoridad para dar cabal cumplimiento a una sentencia, situación que reprobamos, por la falta de seguridad jurídica que dicha disposición conlleva, lo que vie

Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Año 12. Volumen 12 Septiembre a Diciembre de 1983. pág. 1348.

152 De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, pág. 120.

ne a desnaturalizar la institución de la caducidad, establecida en Derecho, para ofrecer una seguridad jurídica al gobernado.

En todos los casos mencionados con anterioridad, en que se presume incumplimiento de la autoridad a la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación se ha resuelto que el juicio de garantías es procedente para el efecto de seguir el cumplimiento de sus sentencias, tesis que ha sustentado también la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que señala:

TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por si mismas, en forma directa, la ejecución forzosa, Justamente por ello, el Código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por si mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del

derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal, da lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales. (153)

No obstante, es necesario apuntar que si la nulidad declarada por el Tribunal, es en forma lisa y llana, el amparo no procede contra la sentencia que así lo declare, al efecto en tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, determina lo siguiente:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, PROCEDE DECRETAR EL SOBRESIIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE RECLAMA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO, DICTADA POR EL . La sentencia de primera instancia pronunciada por las Salas del Tribunal de esa materia, es que se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado, no afecta el interés jurídico de la parte actora, quien satisfizo su pretensión anulatoria y sólo eventualmente, en el su-

puesto (que no necesariamente ha de producirse), de que tal sentencia sea revocada a través del recurso de revisión que llegare a interponer la autoridad demandada, la parte quejosa estará en aptitud de ocurrir al juicio constitucional, en términos del sistema legal vigente. En consecuencia, en esos casos procede sobreseer en el juicio de garantías, con apoyo en los artículos 73-V y 74- III de la Ley de Amparo. (154)

Lo anterior, supone para el particular una onerosa carga, pues una vez deducido su legítimo Derecho en una sentencia emitida por autoridad competente, tiene para hacerlo valer, que iniciar otro juicio para que dicha resolución tenga fuerza ejecutiva.

Ahora bien, el juzgador debe ser en todo momento tal que siempre inspire respeto y confianza; respeto por su actuación inmaculada; confianza por el acierto y la imparcialidad de sus fallos, elementos todos que resultan inútiles si el fallo del juez no encuentra un camino idóneo para su realización y cumplimiento.

La importancia que el Tribunal de la Federación tiene en la actualidad como órgano jurisdiccional administrativo, encargado de vigilar la legalidad de las resoluciones que sean dictadas en materia de su competencia, no permite ya, que su naturaleza se limite a una declaración únicamente. No se propone que el mismo sea dotado de elementos propios para ejecu

tar sus sentencias, sino que sus resoluciones tengan la fuerza de Plena Jurisdicción, para que las mismas puedan impartir una justicia más pronta y expedita, pues no debe ignorarse que de las autoridades administrativas depende en última instancia, con su acatamiento, la efectividad de la justicia administrativa que imparte el Tribunal Fiscal de la Federación.

No obstante, en tanto su naturaleza original no sea modificada por precepto expreso de su Ley Organica, constituye nuestra opinión que el Tribunal Fiscal, deberá fallar para efectos únicamente en los casos que así lo amerite y de conformidad con los criterios antes expuestos, por lo que consideramos aplicable la siguiente tesis.

ALCANCE DE LA NULIDAD SEGUN LA CAUSAL DE ANULACION. Depende básicamente de la causal de nulidad que se haya considerado fundada, independientemente de que la nulidad se declare lisa y llanamente o de que con mayor rigor técnico, cuando resulte procedente, se especifican los términos de la misma, En otras palabras: no es la fórmula empleada la que permite precisar el alcance de un fallo, sino las consideraciones en las que se funda, en relación con las peculiaridades del asunto resuelto.

De lo anterior se desprende que son diferentes los efectos de la nulidad según sea la causal de anulación que se haya declarado existente en el caso. (155)

Asimismo, se propone que además del paso decisivo de transformar al Tribunal Fiscal, en un tribunal de Plena Jurisdic-
ción, se establezca en la ley, un recurso, que pudiera agotar
se para que el mismo tribunal que emitió el fallo conozca de_
su incumplimiento por parte de la autoridad, estableciendo -
así no una instancia más, que venga a retardar la justicia ad
ministrativa tributaria, sino una instancia útil, que facul-
te al particular para agotarla, en caso de que la autoridad -
incumpla una sentencia emitida por el tribunal; de tal manera
que dicha instancia sea conocida por la misma sala que emitió
la resolución incumplida.

Estableciendo un procedimiento sumario para la instrucción
del recurso, que permitirá al particular, no tener la necesi-
dad de agotar el juicio de garantías, para tal caso.

Todo lo cual favorecería para que la impartición de justi-
cia tributaria por parte del Tribunal Fiscal, se realice con_
mayor eficacia y prontitud, lo cual pensamos, estará más acor-
de con la máxima constitucional que así lo establece.

Para concluir, debemos señalar que se debe procurar que la
justicia de este órgano jurisdiccional tan prestigiado dentro
de nuestra legislación siga el curso e ideal de los exposito-
res de la Ley de Justicia Fiscal que le dieron vida, y que no
es otro del camino de un estricto "Estado de Derecho", donde
prevalezca la justicia y la equidad entre las partes.

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

1.- La justicia administrativa en nuestro país, tuvo en sus albores un desarrollo inicial al amparo de tribunales ubicados en el Poder Judicial, siguiendo la tradición hispánica y el sistema judicialista o angloamericano, en virtud del cual son los tribunales ubicados en el Poder Judicial los destinados a resolver las controversias que se susciten en materia administrativa.

Así las Audiencias Reales de las Indias, el Real Consejo de Indias y la Junta Superior de Hacienda, resultan un ejemplo de estos tribunales, que ejercieron su labor a lo largo del siglo XVIII.

No obstante, en virtud de que dichos órganos judiciales 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, aún su plena autonomía.

2.- Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, la justicia administrativa se encontraba todavía en sus primeros pasos, pues aún no se había reconocido plenamente, no obstante, persiste la existencia de los

tribunales ubicados en el poder judicial, continuando con la tradición judicialista o angloamericana.

3.- El primer precedente que contempla el procedimiento contencioso fiscal en el derecho nacional, lo encontramos en las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, al incluir en su Base Dé cimacuarta , la mención de una ley que sistematizará la Hacienda Pública, estableciendo un tribunal que conocerá la materia contenciosa en este ramo mismo tribunal que tendría su base en el Poder Judicial.

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 contencioso administrativa, estableciendo un proceso de justicia retenida, que significaba que sus resoluciones constituían meros proyectos que serían revisables por el titular del ramo administrativo al que se refiera el asunto debatido, dicho tribunal se nombro Consejo de Estado, al igual que su simil francés, que se imitaba, y no llegó a tener la importancia que debería, pues la vigencia de la ley fué efímera.

5.- Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, la materia contencioso administrativa correspondió única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el 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 debería respetar en todo tiempo las garantías individuales y la soberanía de la Federación y los Estados. Dicha competencia derivó de lo instituido por la Carta Magna, en su artículo 97, al establecerla para todos los conflictos que surgan con la aplicación de las leyes federales.

6.- Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, la materia contencioso administrativa no fué excluída de la competencia de los tribunales ubicados en el Poder Judicial, siendo las vías procesales aptas para encausar las resoluciones de las controversias administrativas, el juicio de garantías y el proceso de legalidad que terminaba en tercera instancia con el recurso de súplica, y que posteriormente con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934, se encarga expresamente a los jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito el conocimiento de dichas contiendas, por lo que se continúa con la tradición judicialista.

7.- Con la Ley de Justicia Fiscal publicada en Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, se crea por primera vez en nuestra legislación un tribunal administrativo que imitando el sistema de justicia administrativa francesa, conoce de controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal y situado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, lo cual rompe con la tradición judicialis

ta o angloamericana que nuestro país había seguido hasta entonces, para incluir un sistema mixto o ecléctico en la resolución de las controversias a estudio, y término con el ambiente complicado precario y confuso que imperaba en la época para la imposición de una correcta justicia administrativa en materia fiscal.

8.- Mediante reforma constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946 y por la cual se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del Artículo 104 constitucional, se hizo patente la base jurídica constitucional para la creación en el derecho nacional de tribunales administrativos

9.- El Tribunal Fiscal de la Federación contempla los tres principios rectores del derecho francés para la justicia administrativa, tales principios son: A).- independencia de la jurisdicción administrativa de la jurisdicción ordinaria; B).- independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa de la propia Administración activa y C).- el principio de la jurisdicción revisora.

10.- El Contencioso de Anulación en Francia, sólo tiene origen por la promoción del recurso por exceso de poder, en el cual los casos de anulación de las resoluciones administrativas, son cuatro, a saber: I.- la incompetencia; II.- la violación de las formas; III.- el desvío de poder; y IV.- la violación de la ley.

Estas mismas hipótesis de violación a la ley, han sido

trasladadas a nuestro Derecho y permanecido en esencia hasta la actualidad, constituyendo las actuales causales de anulación de las resoluciones administrativas, establecidas en el Código tributario federal, en su artículo 238.

11.- El Contencioso de Anulación en Francia, sólo puede producir dos tipos de obligaciones para la Administración y que constituyen los efectos jurídico-materiales de la sentencia en este tipo de contencioso que se denomina objetivo por proteger una situación jurídica objetiva: La Ley, dichos efectos son:

Negativos.- En los que la Administración, debe abstenerse de dictar medidas ejecutorias del acto anulado.

Positivos.- En los que la Administración debe adoptar cuantas medidas sean necesarias, para restablecer la situación que hubiera existido, si el acto anulado no hubiera sido dictado jamás.

12.- El Contencioso de Plena Jurisdicción en Francia, se ventila en primera instancia ante tribunales del Derecho Común, bajo la apelación ante el Consejo de Estado. Es un contencioso subjetivo, por proteger un derecho subjetivo del gobernado.

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: es decir, se reconoce plenamente al juez potestades de reforma.

13.- La distinción fundamental, entre el Contencioso de Anulación y el Contencioso de Plena Jurisdicción en Francia, estriba en la función de la naturaleza de los poderes del juez, así como en las pretensiones del demandante, así, en el Contencioso de Anulación, el órgano jurisdiccional debe limitarse a anular el acto o procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa; el de Plena Jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante

14.- El Contencioso de Anulación que se le atribuye al Tribunal Fiscal de la Federación, nos atrevemos a calificarlo como un contencioso sui generis, que desbordando la naturaleza que se le atribuye en Francia al Contencioso de Anulación, llega, no obstante, a ser un contencioso de Plena Jurisdicción, en ciertos casos, tales como el de señalar las actitudes que deben tomar las autoridades para cumplir una sentencia, cuando ésta deba ser dictada para efectos, en los casos de las fracciones II, III, y V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

15.- Constituye la sentencia un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide la cuestión principal ventilada en el juicio o algunas de carácter material o procesal que hayan surgido durante la tramitación del mismo, por lo que su naturaleza jurídica determina la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso, y la cual establece en general, la resolución del órgano jurisdiccional que dirige,

con fuerza vinculativa, una controversia entre partes.

16.- El objeto de toda sentencia estriba en dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, constituyéndose en un acto imperativo que no puede quedar a la voluntad de cualquiera de las partes, su cumplimiento, puesto que las mismas quedan forzosamente vinculadas a la sentencia, la cual debe respetarse y cumplirse, porque el juez resulta ser una autoridad cuya competencia específica es imponer el derecho sobre las partes en contienda.

17.- Las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, son en su mayoría declarativas, porque las mismas se limitan a declarar el reconocimiento o la negativa del valor legal de una pretensión, al caso concreto, determinando el objeto deducido en juicio por las partes, lo cual no crea situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia.

No obstante, 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 cumplan en su totalidad, como el que deriva de la sentencia del Tribunal, que favorece la pretensión del particular a la devolución de un pago indebido, pues si bien de la simple resolución, no puede derivar una ejecución forzosa, si se establece al pago, como único medio para la realización de la pretensión del actor.

18.- El efecto ejecutivo de una sentencia declarativa, varía dependiendo de quién resulta ser el sujeto pasivo u obli

gado por la misma.

Si el sujeto pasivo es el gobernado, se deja dispuesto el camino para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación de conformidad con sus facultades. Ahora bien, si el sujeto pasivo resulta ser el Estado, aunque el particular no cuente con medios directos de ejecución, es necesario recordar que la virtud propia de toda sentencia debe ser respetada por parte de toda autoridad pública, puesto que si ella es la encargada de aplicar el Derecho, es la primera obligada en respetarlo, por lo que ante la inejecución, es posible hacer penalmente responsable a la autoridad que se niegue a cumplir una sentencia, aunque es necesario concluir que el cumplimiento de las mismas por parte de la autoridad dependerá de la moralidad política y educación ciudadana de los funcionarios públicos.

19.- El cumplimiento de la sentencia que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando 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 y atribuciones propias ejecute o mande ejecutar su resolución

20.- El cumplimiento de la sentencia que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando declara la nulidad lisa y llana de una resolución administrativa, implica dejar sin efecto legal alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, obediendo su actitud como si el acto

no hubiera sido dictado jamás por parte de la autoridad.

21.- El problema que ofrece el exacto cumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal Federal, encuentra su punto crítico, cuando la misma declara la nulidad para efectos, pues en tal caso se disponen en forma expresa en la ley, la facultad de dictar instrucciones a las autoridades administrativas para guiar su actitud al debido cumplimiento de la sentencia, sin establecer sanción alguna para el caso del incumplimiento por parte de la autoridad, lo que deja al particular en un estado de inseguridad jurídica, pues al no existir sanción, se deja al libre arbitrio de la autoridad la actitud que ésta debe de tomar para cumplir con el fallo.

Ahora bien, si se estima que el cumplimiento no se ha agotado a derecho, el particular tiene la necesidad de agotar el juicio de garantías para que el fallo del tribunal sea cumplido conforme a tal, lo cual resulta una carga onerosa para el particular que una vez deducido su legítimo derecho en juicio, tiene que agotar otro para su cumplimiento.

22.- Sólo puede 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, III y V del artículo 238 del Código tributario federal.

En el caso de la Fracción II, cuando exista omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; reprobamos que en cuestiones de constitucionalidad se pueda dictar

una sentencia para efectos, porque estimamos que los actos administrativos viciados de inconstitucionalidad, no constituyen ser violaciones de forma que puedan ser repuestos procesalmente por parte de las autoridades, sino de verdaderas cuestiones de fondo, que deben resolverse en forma lisa y llana, aún cuando exista violación a la garantía establecida por el numeral Décimosexto de nuestra Carta Magna, tanto desde el punto de vista formal, como material, pues en ambos casos se está transgrediendo la Constitución.

En el caso de la fracción III, cuando existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, la sentencia que así lo declare deberá señalar con toda precisión y claridad, en que consistió la violación procedimental apuntada, para que la autoridad deba reponerla.

En el caso de la 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 estos casos el efecto de la nulidad que se declare es limitada y la cual debe precisar el alcance de la propia sentencia para facilitar su cumplimiento, decimos limitada, pues en la misma no consideramos que la sentencia pueda fijar el monto de una sanción, pues se estaría actuando con facultades de Plena Jurisdicción, lo cual, es indebido a nuestro juicio, pues no existe en la ley ningún precepto que establezca al tribunal dicha naturaleza.

23.- Las autoridades administrativas y fiscales tienen obligación de respetar toda sentencia dictada por el Tribunal Fiscal, lo cual incluye, no sólo a la autoridad que directamente tiene conocimiento del asunto, sino también aquellas en que por razón de sus funciones deba intervenir en esa ejecución.

24.- Lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal en relación al plazo que se le concede a la autoridad para dar cabal cumplimiento a una sentencia, constituye a nuestro juicio, una indebida regulación que plantea las siguientes cuestiones:

En primer término, la falta de sanción para una obligación establecida en la ley a cargo de las autoridades administrativas, plantea una indebida falta de seguridad jurídica, que debería corregirse, pues lo correcto sería establecer expresamente, la sanción correspondiente, que debería ser la pérdida del derecho de la autoridad, para realizar, el acto o procedimiento que se establece en la sentencia, si la misma no ejecuta el fallo en el plazo establecido.

Con respecto, a lo establecido en la ley, relativo a que la autoridad puede cumplir el fallo, aún cuando haya transcurrido el término de caducidad que regula el numeral 67, es ilógico y resulta incongruente que la misma pueda reponer un procedimiento o dictar otro acto tendiente a ejecutar un derecho que la autoridad ya no tiene.

Lo cual crea una situación que reprobamos por la falta de

seguridad jurídica que dicha disposición conlleva, lo que viene a desnaturalizar la institución de la caducidad establecida en Derecho Tributario, para ofrecer una seguridad jurídica al gobernado.

25.- La importancia que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene en la actualidad como órgano jurisdiccional administrativo, encargado de vigilar la legalidad de las resoluciones que sean dictadas en materia de su competencia, no permite ya, que su naturaleza se limite a ser declarativa. No se propone que el mismo sea dotado de elementos propios para ejecutar sus sentencias, sino que sus resoluciones tengan la fuerza de Plena Jurisdicción, entendida ésta como el reconocimiento de potestades de reforma al juzgador, de tal manera que sus sentencias puedan constituir derechos, para que las mismas puedan impartir una justicia más pronta y expedita, pues no debe ignorarse que de las autoridades administrativas depende en última instancia, con su acatamiento, la efectividad de la justicia administrativa que imparte el Tribunal Fiscal de la Federación.

Asimismo, se propone que se estatuya en Ley, un procedimiento sumario en que sea el mismo Tribunal el que conozca del incumplimiento de sus resoluciones, evitando así la necesidad que tiene el particular de agotar el juicio de garantías, para tal caso, lo cual favorecería para que la impartición de justicia tributaria por parte del Tribunal Fiscal, se realice con mayor eficacia y prontitud.

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

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981
- Alcala Zamora, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Dirección General de Publicaciones. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1970.
- Altamira, Pedro G. Principios de lo Contencioso Administrativo. México, 1972.
- Alvarez Sabino, Gendin. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Bosch. Barcelona, 1958.
- Argañaras, J. Manuel. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Editorial Tipográfica, Argentina, Buenos Aires, 1955.
- Armienta, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Editorial. Textos Universitarios. México, 1977.
- Bazarte Cerdan, Willebarodo. Los Recursos en el Procedimiento Civil Mexicano. Primera Edición, Impreso por Librería Carrillo Hnos. e Impresores, S.A., Guadalajara, México, 1982
- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial La Ley, S.A. Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964.
- Bosch García, Carlos. La Técnica de Investigación Documental, Décima Edición. Dirección General de Publicaciones. UNAM

1982.

- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano. Segunda Edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1975.
- Briseño Sierra, Humberto. El Proceso administrativo en Iberoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimoctava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Tercera Edición. Dirección General de Publicaciones. UNAM, 1979.
- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa del Particular frente a la Administración en México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1939.
- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- Cortés Figueroa, Carlos. Introducción a la Teoría General del Proceso. Segunda Edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1985.
- Cortina Gutierrez, Alfonso. Ciencia Financiera y Derecho Tributario. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Volúmen I.
- De Coulanges, Fustel. La Ciudad Antigua. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. Primera Edición.

- UNAM, 1975.
- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- Dacey A.U. Introducción al Estudio del Derecho Constitucional. París, 1902.
- Duguit, Leon. Las Transformaciones del Derecho Público. Traducción de Posada. Madrid, 1926.
- Fix Zamudio, Héctor. Estudio de los Recursos Administrativos Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- Fix Zamudio, Héctor. Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1977.
- Fix Zamudio, Héctor. La Constitución y su Defensa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1984.
- Fix Zamudio, Héctor. México: El Organismo Judicial (1950-1975) Publicado en: Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1978.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Décimaséptima Edición Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- García Domínguez, Miguel Angel. Teoría de la Infracción Fiscal. Primera Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1982.
- García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho Vigésimaquinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.

- García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial EISA Madrid, 1968.
- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Unversitarios. Dirección General de Publicaciones. México _ 1976.
- González, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. _ UNAM, 1983
- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Ins- tituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957.
- Guasp, Jaime. Derecho Procesal Civil. Instituto de Estudios _ Políticos. Madrid, 1968.
- Guerrero Lara, Ezequiel. Guadarrama López, Enrique. (Compila- dores), La Interpretación Constitucional de la Suprema _ Corte de Justicia (1917-1982) Instituto de Investigacio- nes Jurídicas. UNAM, 1984.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económi- ca México, 1974.
- Krader, Lawrence. La Formación del Estado. Nueva Colección _ Labor. Barcelona, 1972.
- Kaye, Dionisio J. Breviario de Procedimientos Fiscales de De- fensa. Editorial IEESA. México, 1981.
- Jarach, Dino. Tratado del Proceso Fiscal. Editorial de la Ju- risprudencia Argentina. Buenos Aires, 1943.
- Jese, Gaston. Principios Generales de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1949.

- Johnson Okuysen, Eduardo Andrés. Equilibrio entre Presión _
Fiscal y Justicia Fiscal. (En el Sistema Tributario Federe-
ral Mexicano) Editorial Libros de México, S.A., Escuela _
de Derecho. Universidad Anahuac, 1984.
- Jorge Escola, Héctor. Tratado General de Procedimiento Admi-
nistrativo. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1975
- Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Edita-
do por la Dirección General de Publicaciones. Primera reim-
presión. UNAM, 1978.
- Lomelí Cerezo, Margarita. Estudios Fiscales. Tribunal Fiscal
de la Federación Colección de Estudios Jurídicos. Volumen
VI. México, 1984.
- Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de
Anulación o Ilegitimidad. Tercera Edición. Universidad Au-
tónoma de San Luis Potosí. México, 1980.
- Martínez López, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Cuarta Edición
Impreso en Litograf. S.A. México, 1984.
- Mendez Berman, León. El Tribunal Fiscal. Principios Básicos_
de su Jurisprudencia. Tribunal Fiscal de la Federación. _
Colección de Estudios Jurídicos Volumen III. México, 1982
- Mendieta Alatorre, Angeles. Tesis Profesionales. Décimosexta
Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal_
en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, _
1980.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Edito

- rial Porrúa, S.A., México, 1959.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- Ots Capdequí, J. M. El Estado Español en las Indias. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.
- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. No vena Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- Rabasa, Oscar. El Derecho Angloamericano. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- Recaséns Siches, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.
- Rocco. Alfredo. La Sentencia Civil. Editorial Stylo. México 1944
- Santamarina Paredes. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., México, 1978.
- Sayeg Helú Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México. Primera Edición, Instituto de Investigaciones. UNAM, 1978.
- Serra Rojas, Andrés. Cuadro General de la Administración Pública Mexicana. Editorial Porrúa, S.A., México, 1955.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México. 1981.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. Sobre el Sistema Jurídico y su Creación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1976.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Déci-

- maquinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. (1808-
1983) Décimasegunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., Mé-
xico, 1983.
- Waldo, Dwight. Administración Pública. Editorial Trillas, _
México, 1982.

O T R A S P U B L I C A C I O N E S

Gaceta Informativa. Legislación y Jurisprudencia. Instituto_
de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1984.

Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación_
Mayo Ediciones. México, 1975.

La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Aná-
lisis y Compilación depurada de las Tesis establecidas _
por el H. Pleno del año de 1937 a junio de 1970 por el Ma-
gistrado Licenciado Jaime Cadena Rojo. México, 1972.

Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Cons-
tituciones. Segunda Edición. Congreso de la Unión - Cáma-
ra de Diputados, L Legislatura. Editorial Manuel Porrúa, _
S.A., México, 1978.

Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXII, ju-
lio- diciembre, 1973. Núms. 91-92. UNAM. La Inejecución _
de las Sentencias Administrativas. Jesús González Pérez.

Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del _
Distrito Federal. 2-17 de julio de 1973 Volumen I.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tesis sustenta-
das por el Pleno de Tribunal durante los años de 1937 a _
1948. Secretaría de Hacienda Y Crédito Público. México, _
1949

Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al _
Servicio de México. Editorial Prisma Mexicana, S.A., México
1982.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis ejecutorias
1917-75. Segunda Sala. Tercera parte.

L E G I S L A C I Ó N

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.
- Código Fiscal de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1938.
- Código Fiscal de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1976.
- Código Fiscal de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Publicada en Diario Oficial de la Federación de 10. de abril de 1967.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Publicada en Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978.
- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Publicada en Diario Oficial de la Federación de 29 de agosto de 1934.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicada en Diario Oficial de la Federación de 25 de febrero de 1971.
- Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal. Publicada en Diario Oficial de la Federación de 10. de enero de 1942

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Publicada en Diario Oficial de la Federación de 31 de di
ciembre de 1983.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de_
10. de enero de 1947, que reforma el Código Fiscal de la
Federación.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de_
10. de enero de 1962, que reforma el Código Fiscal de la
Federación.

Proyecto de Ley que establece, reforma y adiciona diversas_
disposiciones fiscales, de fecha 15 de noviembre de 1985.