

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

**La Constitucionalidad del Tribunal  
Fiscal de la Federación**

T E S I S  
QUE PARA OBTENER  
EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MARIO JORGE YAÑEZ NAVARRO

México, D. F. 1968

M 104483



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO



**La Constitucionalidad del Tribunal  
Fiscal de la Federación**

MARIO JORGE YAÑEZ NAVARRO

México, D. F. 1968

El trabajo que se presenta a la consideración de mi H. Jurado, no tiene pretensión de originalidad ni tampoco supone un estudio exhaustivo de tema tan importante como el de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación. Es el titubeo de quien se asoma apenas al conocimiento de la ciencia del Derecho, que se llega a adquirir con el esfuerzo del estudio y la práctica constante.

## INDICE

	Pág.
CAPITULO I	
CONSIDERACIONES ACERCA DE LA DIVISION DE PODERES.	1
CAPITULO II	
ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDE- RACION.	18
CAPITULO III	
CONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	35
CAPITULO IV	
COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y AL TITULO CUARTO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.	69
CONCLUSIONES.	82
BIBLIOGRAFIA.	85

## CAPITULO PRIMERO

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA DIVISION DE PODERES.

La división de poderes es considerada en la actualidad un problema de estructuración y organización de los Estados, de muy antiguos antecedentes y variadas interpretaciones que ha ido cambiando no solamente en el tiempo sino también en el espacio.

Tomando en cuenta como idea original, que sólo existe un Poder que es el Estado, y que siempre se ha dado mayor importancia al estudio de la distribución de las funciones entre los diferentes órganos que informan dicho Estado, es necesario hacer notar que la diferenciación de funciones es obra de un proceso evolutivo de las organizaciones sociales, que tomando en cuenta los estudios hechos sobre la división del trabajo, buscan para cada función órganos propios y adecuados para el cumplimiento de las mismas, que con el fin de satisfacer necesidades imperiosas para la vida de los pueblos, el Estado los incluye en el orden jurídico, sujeto a una ininterrumpida renovación. Estas funciones del Estado son llevadas a cabo por organismos que participan en su integración de manera más o menos directa de la soberanía, ayudando a mantener un equilibrio dentro de ese Estado; tales organismos son llamados "poderes", mismos que deberán siempre en su actuación estar de acuerdo con la Constitución, que es la norma máxima que determina la organización del Poder Público.

De los autores que antes de Jesucristo se ocuparon del problema de la división de poderes, citaremos brevemente a Sócrates y Platón y más ampliamente

a Aristóteles, quien define en forma sistemática el problema.

Sócrates no perteneció a ningún partido ni aspiró a gobernar el Estado. Cifraba su ambición en instruir a los hombres para formar ciudadanos y en este sentido sólo fué un reformador político. La política de Sócrates es sobre todo práctica y moral. Trata de los deberes de la vida doméstica sin elevarse a ninguna teoría acerca de la familia o del Estado. Sus principales enseñanzas fueron la sumisión política del individuo frente al Estado, al grupo, a la Ley por imperativo moral. Se ocupó de la división de poderes de una manera muy superficial, pues todo lo político lo concretó a buscar individuos aptos para gobernar.

Platón se esforzó por crear una organización política que fuera digna de su maestro, si el individuo debe su vida al grupo, éste debe ser lo mejor posible; se introduce en la temática política el concepto idealista del Estado y la justificación de la Ley. De esta manera se unen la política, la ética y la axiología, con el fin de que el gobierno esté en manos de los mejores hombres de la comunidad. Es pues, fácil que caiga en el odio por la democracia y en cambio sea un ferviente defensor de la aristocracia. Considera que para gobernar debe existir un sistema de magistraturas no plenamente definidas, pero entre las cuales sobresale una especie de Poder Ejecutivo, un Poder Deliberante o Senado, un Poder Judicial en el que el pueblo tendrá intervención y por último, coronado su edificio, establece un Consejo Supremo. Es así como Platón contribuyó a la doctrina sobre este problema: el Poder debe recaer en varios órganos, debe ser balanceado entre diversos poderes -- que a la vez sigan un fin determinado.

Aristóteles analiza las diversas formas que pueden adoptar los gobiernos de los Estados y nos dice que el Estado está integrado por tres elementos sobre los cuales el legislador debe tener un especial cuidado, a fin de que, establecida la concatenación entre ellos, dé por resultado un Estado bien organizado; atendiendo particularmente a la forma como están estructurados estos elementos, se observan las diferencias de los Estados entre sí. Los tres elementos a que el estagirita se refiere, son los tres poderes en que él consideraba dividido el Estado para que se pudiera hablar de un buen gobierno: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, por él llamados Asamblea Deliberante el primero, que dictaba las leyes que iban a regir a la sociedad, Cuerpo de Magistrados, quienes tenían facultad de decisión y mando y por último el Cuerpo Judicial, que velaba porque el Cuerpo de Magistrados se amoldara en su ejercicio a las leyes que dictara la Asamblea Deliberante y en general dirimía los conflictos entre los ciudadanos. Es necesario mencionar que en su obra "La Política", Aristóteles pone en un plan preponderante al Poder Legislativo o Asamblea Deliberante, "el verdadero soberano del Estado". De cualquier forma es menester hacer notar que el filósofo escribió para el Estado-Ciudad, cuyas características son distintas a las del Estado moderno.

Daremos un gran salto en la evolución histórica de la Institución para colocarnos en Inglaterra en el siglo XVII, cuando ese país hacía experiencias para distinguir y separar los campos de actuación del Poder del Estado. De esta manera nos encontramos con el primer intento práctico de tal distinción en el "Instrumento de Gobierno" de Cromwell, quien pretendió crear un gobierno fuerte y vio la ne

cesidad de distinguir y controlar recíprocamente las diversas ramas de la actividad estatal.

No es sino al leer la obra de John Locke, "Ensayo sobre el Gobierno Civil", que nos damos cuenta que es el primer autor que sistematiza la teoría, pudiendo afirmar que, con Montesquieu, fué quien dió nacimiento a la teoría moderna de la división de poderes. El maestro Tena hace la observación de que en ellos es donde aparece un elemento nuevo en la teoría, pues el método de sus antecesores habfa sido hasta entonces deducir una doctrina general de sus observaciones, y resultaba que de la diversidad de órganos con sus funciones específicas nacfa la necesidad de especializar la actividad del Estado, es decir, surgfa la obediencia al principio económico de la división del trabajo. Después de Locke, el principio pasa a ocupar un segundo plano, dando paso a aquel sobre el que descansa la institución política que venimos estudiando. Surge pues, la separación de poderes, sin que quiera ésto decir que es una separación absoluta, con su consecuencia lógica: impedir el abuso del poder. Locke distingue tres facultades que corresponden a otros tantos poderes: el Legislativo, "a quien incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la República para la preservación de ella y de sus miembros", mediante la expedición de leyes de aplicación general; el Ejecutivo "que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia y esté en fuerza permanente", y el Federativo, que "contiene poder de paz y de guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal República"; vemos pues, que éste último es un poder exterior. Como podemos darnos cuenta, en la doctrina de Locke hay un fuerte sentimiento ten

diente a evitar el abuso del poder, cuando habla de la fragilidad humana y de porqué las mismas personas que hacen las leyes no deben estar facultadas para ejecutarlas. También observamos su inclinación al parlamentarismo cuando afirma "que no hay más que un Poder Supremo, que es el Legislativo, al cual los demás deben mantenerse subordinados".

A nuestro juicio, el creador efectivo de la doctrina a que nos referimos, es el Barón de la Brède y de Montesquieu, Carlos de Secondat, en quien la idea del abuso del poder se vigoriza y alcanza proporciones insospechadas para el pensamiento político, pues no hay que olvidar que la Teoría de la Libertad Política forma el punto culminante de su obra "El Espíritu de las Leyes", cuando nos dice -- que dicha libertad "sólo reside en los Estados modernos, pero aún en estos no siempre la encontramos, pues en ocasiones suelen abusar del poder".

Debido a la influencia natural que ejerció Locke con sus escritos, la especulación política aparece en Francia, y es entonces cuando Montesquieu, que había visitado Inglaterra y escrito sobre la Constitución Inglesa, inicia una nueva etapa en las investigaciones políticas, pero ninguna de sus ideas sobre la materia ha sido tan recordada como su famosa doctrina sobre la Separación de Poderes, que pronto iba a ejercer tan notoria influencia sobre la política del Nuevo Mundo, especialmente la que se introdujo en la Constitución de los Estados Unidos de América.

De esta manera, Montesquieu sienta los siguientes principios: si el que ejecuta las leyes es el mismo que las hace, no hay libertad, pues puede hacer y ejecutar leyes tiránicas; el que detenta el poder, propende a abusar de él; por eso,

la seguridad de los ciudadanos se encuentra en el equilibrio que se da al dividir ese poder: el Legislativo se opone al Ejecutivo y le marca en una norma su esfera de acción; y el Ejecutivo a su vez, con el derecho de veto, impide empresas despóticas del Legislativo. En esa forma, los poderes se contienen el uno al otro. Este es el secreto de las constituciones libres, pero el mayor peligro se encuentra en que un poder se halle unido a otro o bien, caso catastrófico, a los otros dos, y por eso es recomendable que los magistrados sean independientes. Así, el Poder Legislativo debe ser el Pueblo o encomendado al Pueblo, pues todos los hombres tienen en su conciencia el ser gobernados por sí mismos.

Analizaremos someramente lo que para Montesquieu era cada poder. El Poder Legislativo era integrado por representantes de los ciudadanos elegidos en las diferentes regiones y provincias de los territorios del Estado, ya que si lo formarían todos los ciudadanos, sería imposible conciliar todas las opiniones posibles, además de la facilidad de que cada representante conozca a fondo los problemas de su región. Respecto de su integración, estaba formado por dos cuerpos: el de la nobleza y el del pueblo, la razón de ser de esta división la encontramos en el hecho de que el primero tenía encomendado el "estatuir" la Ley y el cuerpo de la nobleza, a fin de evitar que el del pueblo abusara en perjuicio de aquel sector, dada la pugna entre ambos, se le confirió la facultad de vetar o "impedir" las resoluciones que dictara el cuerpo del pueblo. El poder legislativo no podía intervenir en la ejecución de las leyes dimanadas de él, ya que esa ejecución dependía en la mayoría de los casos, de su propia naturaleza y en cambio, sí tenía la facultad para fiscalizar-

si la ley se ejecutaba en los términos precisos. Por otro lado, el legislativo no podía juzgar los actos del ejecutivo, ya que en esa forma, se le daría a aquél cierta supremacía que llevaría forzosamente al despotismo.

El poder ejecutivo estaba en manos de una sola persona: el monarca. Al efecto, arguye en la siguiente forma: si el poder recayera en un grupo colegiado, quedaría desvirtuada la celeridad requerida para el desempeño de estas funciones, ya que la ejecución de la ley requiere una actuación rápida y momentánea.

El poder judicial constaba de dos tipos de tribunales: para los ciudadanos del pueblo y los de la nobleza.

Trata de justificar su división haciendo mención a la pugna entre ambos sectores sociales y dice que se lograría una mayor equidad en la resolución de los casos de conflicto en esta forma, evitando así que si sólo uno de los grupos formara parte de este poder, llegara a atentar contra la seguridad del individuo y se originara por lo mismo una manifestación despótica por parte del régimen gubernamental.

Cita Montesquieu a Turquía y a las Repúblicas Italianas como ejemplo de países en los que los tres poderes se hallan en una sola mano y considera cuál puede ser la situación de un ciudadano en semejantes repúblicas. El cuerpo de la magistratura como ejecutor de las leyes, tiene todo el poder que se haya dado a sí mismo como legislador. Puede imponer su voluntad al Estado y siendo juez, anular también la de cada ciudadano. Montesquieu, como vemos, habla de tres poderes y propone separarlos, pues unidos, significarían el despotismo; separados la libertad. Los tres poderes deberán estar en reposo, ser una inacción, pero por el movimiento-

necesario de las cosas, estarán obligados a marchar y para que se dé la unidad en el Estado, esa marcha deberá ser un concierto, dando así por resultado, una actuación soberana del Poder Público.

En conclusión, sostiene que un poder debe estar limitado por otro poder, sirviendo así esa fuerza de freno o contrapeso para con los otros poderes. Es el sistema de pesos y contrapesos para garantía de la libertad, idea que como antes se dijo, iba a influenciar tan grandemente el régimen constitucional moderno.

Pero no era posible que una teoría elaborada en un marco de condiciones políticas y económicas tan diferentes a los tiempos actuales, se mostrara inaccesible al embate de las necesidades creadas por un cambio tan trascendental como es el que se ha operado desde Montesquieu.

"En efecto no puede ya aceptarse la existencia de tres poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de un poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos; porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el principio de la unidad del Estado. Y esta unidad no puede ser garantizada más que a condición de que entre la multiplicidad de competencias de cada una de ellas resulte la organización del Estado combinado de tal manera que tenga como resultante una voluntad "unitaria". (1) "Desde el punto-

---

(1) Lanz Duret, Miguel. Página 14.

de vista teórico, la separación de poderes sin relaciones entre las autoridades es -- irreconciliable con la noción misma del poder. En efecto, el poder no tiene otro - objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta vo- luntad es necesariamente una. Es preciso por lo tanto, que si se pretende separar-- los poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, - pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios. Si el poder Le- gislativo y el Ejecutivo están aislados por una barrera que intercepta entre ellos to- da comunicación y si deben actuar cada uno por su parte sin entenderse, sin poner - se de acuerdo, resultaría de allí no solamente la distinción o la independencia, si- no la desunión de los poderes. En tal sistema de separación absoluta, los poderes-- Ejecutivo y Legislativo, puestos frente a frente y sin relaciones regulares entre ellos, serán fatalmente encaminados a entrar en la lucha; y si uno de los dos llega a ser -- más fuerte, es de temerse que su preponderancia degenerare en un poder excesivo. -- De este modo puede decirse que la separación completa de poderes llega finalmente al despotismo". (2)

La comprobación de esas críticas las encontraremos en que en ningun- na parte se ha podido sostener la doctrina de la separación de poderes de una mane- ra permanente, aunque haya sido ordenada por la Constitución. Tomemos el elocuen- te ejemplo de los Estados Unidos, en donde a pesar de los preceptos de su Constitu-

---

(2) Carré de Malberg. Página 14.

ción Federal, que excluía toda clase de relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, en la práctica no se han podido evitar relaciones estrechas y directas entre ambos poderes. La colaboración entre los Ministros y Secretarios de Despacho y las Cámaras se ha establecido de hecho y fuera de la Constitución por medio de los comités permanentes del Congreso, los que deben su existencia a los reglamentos de las Cámaras, ya que es por medio de ellos que los ministros, privados del derecho de iniciativa y de la concurrencia a las asambleas, han adquirido el hábito de ponerse en contacto con los miembros de esos comités, con objeto de hacer aprobar los proyectos de leyes que desea promulgar el Ejecutivo, carente como está de toda iniciativa legislativa.

Dada la concepción moderna del Estado, podemos con toda seguridad afirmar, que la teoría de la división de poderes es completamente anacrónica, sin dejar de reconocerle, como antes se indicó, un valor de gran trascendencia para lograr el desarrollo actual de nuestras sociedades.

Pero lo que es indiscutible es que la separación de poderes como lo entendió el principal expositor de la misma, Montesquieu, se efectúa tan solo en teoría. Es un principio restrictivo y creador de impedimentos. Los titulares del poder, encerrados en un círculo de atribuciones especiales, quedan condenados a vegetar en un estado de penuria e impotencia, lo que tampoco quiere decir que pretendamos que el poder se detente por una sola persona, lo que se trata de demostrar es que una indebida y desajustada aplicación del principio de la división de poderes traerá como consecuencia múltiples inconvenientes.

De cualquier forma, no podemos darle al principio la misma validez en nuestros tiempos, que la que se le pudo dar cuando nació. En nuestra Constitución el principio aludido no se realiza en forma tan precisa y tajante "... pudiendo decirse que en nuestro Derecho Constitucional no existe el régimen de separación de poderes..." (3)

Así, para justificar la aseveración citamos a Carrillo Flores cuando trata de este punto: "... tal ocurre, por ejemplo, con la extensión del principio político de la división de poderes. Cuando en 1909 se discutió en el seno de la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley Minera que autorizaba en un precepto a la Secretaría de Fomento a rechazar las oposiciones notoriamente infundadas y que no se apoyaron en ninguna de las causas previstas en la legislación positiva, uno de los constitucionalistas más reputados de la época, Don Fernando Vega, obtuvo que fuese eliminado el precepto porque a su parecer confería a un Departamento del Ejecutivo funciones judiciales quebrantando el principio de la división de poderes. Es obvio que si vamos a continuar pensando en México que se invade la esfera del poder judicial, no habrá manera de esperar que nuestro sistema jurídico se desenvuelva; y no ciertamente porque se detenga la obra de derecho positivo, que a éste lo determinan las necesidades sociales, sino porque se desvinculará de los esfuerzos doctrinales, perdiendo de esta manera el auxilio que dentro de nuestras posibilidades de cultura, la ley debe encontrar en esos esfuerzos. Para contradecir posiciones como la apunta

---

(3) Lanz Duret, p. 15, Op. Cit. p. 155.

da de Fernando Vega, nada mejor que revelar el alcance que el principio de la división de poderes tiene ahora en los países de donde tomamos las bases teóricas de nuestro sistema constitucional, pues sería no ya injustificado, sino un poco ridículo, que pretendiéramos ser más intransigentes en esa materia que la totalidad de los países del mundo..." (4)

"El principio de la división de poderes, como principio político, como era entendido por Montesquieu, que con él se proponía sobre todo garantizar las libertades individuales contra la posibilidad del prevalecer de una voluntad dominadora, se ha transformado de tal modo en la dogmática moderna en un principio de colaboración de poderes, o mejor, en un criterio jurídico de organización del Estado a través de sus órganos y de sus respectivas competencias, así como a su coordinación alrededor de un órgano central que determina sus directivas y mantiene su unidad". (5)

El maestro Fraga, nos hace una clara exposición de la elasticidad -- que ha tomado la teoría tantas veces citada, en una forma por demás clara e irrefutable; la estudia desde dos puntos de vista:

- a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y
- b) Respecto de la distribución de las funciones del mismo entre esos órganos.

---

(4) Carrillo Flores, Antonio. página 16.

(5) Gropalli, Alejandro. Doctrina del Estado. Versión Castellana del Dr. Andrés Serra Rojas. Página 165

Desde el primer punto de vista, los órganos del Estado forman tres -- grupos diversos e independientes unos de otros, cada uno de ellos constituido de ma\_ nera tal, que no pierdan la unidad que los caracteriza. Así pues, para el ejercicio de la soberanía, se han establecido los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo , - discrepando tan sólo de la teoría, por la tendencia a crear entre esos Poderes las re\_ laciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y control recpro-- co.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes otorga a - cada uno de ellos una función específica, de tal forma que el Legislativo tenga solo la función legislativa, el Judicial la función judicial y el Ejecutivo la función ad-- ministrativa. Pero a continuación, admite que la legislación no ha sostenido el ri-- gor de la exigencia, habiendo sido las necesidades de la vida práctica, las que han impuesto a un mismo poder, funciones que desde el último punto de vista normalmen\_ te no le correspondería.

Así, clasifica las funciones en dos grupos:

1.- Desde el punto de vista formal, o sea, prescindiendo de la natu\_ raleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, judicia\_ les y administrativas, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, Judicial o -- Ejecutivo.

2.- Desde el punto de vista material, prescindiendo del órgano al - que están atribuidas las funciones, éstas son materialmente legislativas, judiciales o administrativas, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atri\_

buir a esos grupos.

Admite que normalmente coinciden ambos caracteres de las funciones, y así, las que materialmente son legislativas, judiciales y administrativas, corresponden a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo respectivamente, pero -- con excepción pueden no existir esa coincidencia, y encontrar funciones materialmente administrativas o judiciales otorgadas por el Poder Legislativo; funciones materialmente legislativas conferidas al Poder Ejecutivo o Judicial, etc. Insiste en -- que las excepciones, precisamente por ser tales, deben mencionarse expresamente -- en el texto constitucional. (6)

"Nuestra Constitución consagra la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y realiza su colaboración por dos medios principales: ya -- haciendo que para la validez de un acto se necesite la participación de los poderes (por ejemplo los tratados), o bien otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (vgr. el conocimiento de los delitos oficiales). No hay dislocamiento, sino coordinación de poderes". (7)

Continúa el maestro Fraga más adelante, señalando que si se toma -- en cuenta lo anterior, existen temperamentos y excepciones con los que nuestra -- Constitución ha adoptado la teoría que nos está ocupando, entendiendo por temperaumento los casos en los que existe colaboración de varios Poderes en la realización --

---

(6) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo. Páginas 27 y siguientes.

(7) Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano. Página 232.

de una función que materialmente considerada, sólo debfa corresponder a uno de -- ellos, y por excepciones, aquellos en que falta coincidencia entre el carácter formal y material de la función. (8)

Para terminar, y reforzando más aún la crítica al sistema propuesto -- por Montesquieu, citaremos al maestro López Velarde, (9) quién nos dice; "... no -- es exacto que el Poder Ejecutivo efectuó actos de carácter ejecutivo o administrativo únicamente; como tampoco es cierto que el Poder Judicial efectuó únicamente -- actos de carácter judicial y por último, tampoco es verdad que el Poder Legislativo efectuó únicamente actos de carácter legislativo.

Veamos al Ejecutivo, que será el poder que ocupe nuestra atención -- en esta tesis. Que este poder lleva a cabo actos de carácter administrativo o ejecutivo es, por definición, indiscutible. Pero ahora, investiguemos si es cierto que el mismo realiza actos de carácter legislativo; para comprobar ésto, es suficiente tan -- solo tener presente que de acuerdo con lo que establece la Constitución Política este poder está facultado para promulgar las leyes que expide el Congreso de la Unión y para proveer en la esfera administrativa a su exacto y debido cumplimiento, lo -- que se realiza por medio de reglamentos y ésto último es una función de carácter legislativo desde el punto de vista material. Que el Poder Ejecutivo realiza actos de carácter jurisdiccional es fácil comprenderlo si se tiene presente que, generalmente

---

(8) Gabino Fraga.- Opus Cit. Página 71.

(9) Guillermo López Velarde.- Apuntes de Derecho Administrativo. Segundo Curso.- México 1962.- Páginas 11 y siguientes.

en todas las Secretarías o Departamentos de Estado, existen oficinas, organismos, a los cuales les está encomendado resolver, si previos los procedimientos legales, un particular ha cumplido o no con la ley, es decir, si ha habido o no violación al derecho por aplicar, función que desde el punto de vista material es de carácter jurisdiccional.

Que el Poder Judicial realiza actos de carácter administrativo. No es difícil comprenderlo si se tiene en cuenta que él expide nombramientos a favor-- de determinadas personas y funcionarios que lo integran, función que desde el punto de vista material es de carácter administrativo; que este poder realiza actos de-- carácter legislativo se comprueba teniendo presente que está facultado para expedir reglamentos que regulen su funcionamiento, lo que desde el punto de vista material es un acto legislativo.

El Poder Legislativo a su vez realiza actos administrativos y judiciales, aparte del que está destinado a efectuar; para comprobar lo anterior es tan solo suficiente recordar que él también expide nombramientos por una parte y por otra, - tiene la obligación de juzgar a determinadas personas, a algunos funcionarios, actividad que desde el punto de vista material, se repite, es función jurisdiccional..."

Así pues, el principio de la división de poderes como pretendió Montesquieu que se realizara, acontece tan solo en teoría; en la práctica no tiene estricta verificación; a veces ocurre pensar que se conserva en las Constituciones por esa cómoda tendencia de mantener las teorías que en determinado momento se esgrimieron y fueron eficaces contra las tiranías.

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Para lograr un claro concepto de la evolución que en el transcurso de la historia han sufrido en México los medios de control de los actos de la Administración, es necesario, a nuestro juicio, partir de la época colonial. Por tal motivo, reseñaremos así a grandes rasgos, el trato que en tal época se dió al problema que nos ocupa, ya que en México Precortesiano no encontramos sino un absoluto desconocimiento de los derechos del hombre, lo que traía por consecuencia una falta total de recursos o medios de protección para el súbdito, el que se encontraba completamente indefenso frente a los actos arbitrarios del Rey.

Entrando ya al régimen colonial, y siguiendo al maestro Carrillo Flores (10), mencionaremos que había un sistema de oposición a las decisiones gubernativas para defender los derechos de los particulares.

El propio autor cita a don Juan Solórzano "... de todas las cosas que los Virreyes y gobernadores proveyeron a título de gobierno está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias... y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores, a quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben este recurso..."

---

(10) Antonio Carrillo Flores.- Opus cit.- Páginas 187 y siguientes.

El sistema se completaba en la siguiente forma: en ciertos casos— los fallos de las Audiencias eran revisables por el Real Consejo de Indias.

Con posterioridad, la Real Ordenanza para el Establecimiento e— Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva Es— paña, en 1786, exceptuó de la regla general lo relativo a la materia de Ha— cienda (Tributos, y composiciones de tierras, etc.) cuyas causas eran revisables— por competencia exclusiva dada a la misma, por la Junta Superior de Hacienda— y, en último grado, ante el propio Rey, "por la vía reservada de Indias".

El autor al que seguimos, cita, para completar la idea, el pensa— miento de don José María Caballero y Montes en su "Tratado sobre lo Contencioso— Administrativo", en ese sentido: "... lo contencioso-administrativo fué en nuestro— antiguo Derecho, no la revisión en juicio de los particulares, sino lo que el Poder— Público quiso que fuera en cada caso, en mérito de reales o supuestas razones de in— terés público a favor de las que se reconocía o se negaba la virtualidad de la con— tienda jurídico-administrativa".

Lo contencioso-administrativo se confundía con el contencioso-judi— cial; si bien es cierto que el Consejo Real, el Corregidor y la Cancillería resolvían en forma gubernamental cuestiones de la competencia de la Administración activa, es decir, jurisdicción contenciosa-administrativa, también lo es que se revocaba — el conocimiento de causas civiles y criminales, de plano y sin juicio.

La confusión de lo contencioso-administrativo no era sino el refle— jo de la que existía en todo el campo del derecho, cesando la misma cuando la

teoría de la división de poderes, determina el concepto de cada uno de éstos.

La Constitución de 1812, creando el Consejo de Estado como único Consejo del Rey, para ser oído entre otros asuntos, en los gubernativos, no contenía el procedimiento a seguirse en los casos contencioso-administrativos.

Ya en el México Independiente, los Constituyentes de 1824, accogen de la Constitución de Cádiz de 1812 el Consejo de Estado, aunque en forma no precisa. También esta Constitución recibe además de la Española, la influencia Norteamericana en cuanto a la estructuración del Poder Judicial de la Federación, pero en tanto que en Estados Unidos la Constitución sólo alude a la Suprema Corte, dejando a las leyes secundarias establecer tribunales federales inferiores; nuestra Carta de 1824, estableció que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Suprema Corte de Justicia en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Es en esta forma como se dá una rigidez a la estructura judicial mexicana, de la que hasta ahora no ha podido desembarazarse.

#### CONSTITUCION DE 1824 Y EL RECURSO DE SUPLICA.

En nuestra Constitución de 1824, fue recogido el sistema Norteamericano, aunque no con la estructura que fué definiéndose en el curso de todo el siglo anterior y en lo que va del presente, sí al menos con lo que de ese sistema se halla en los textos mismos de la Constitución Americana. Así, se dispuso en los artículos 137 fracción V, inciso 6o., parte final y 138 que la Suprema Corte de Justicia estará facultada para conocer de las infracciones de la --

Constitución y leyes generales en el modo y grados como lo determinara la ley. Fijado de esa manera el punto de apoyo para la intervención de la Suprema -- Corte fueron creadas las formas procesales, las que en esta ocasión no se tomaron de las anglo-sajonas sino que se acogieron las que habían sido heredadas -- del viejo derecho español; ésto es, el recurso de súplica, pero siempre cuidándose de que este recurso estuviera abierto, entre otros casos, para los negocios-- que interesan a la Federación.

En efecto, entre nuestros antecedentes legislativos, durante la vi-- gencia de nuestra Carta Política de 1824, encontramos que la ley de 14 de febrero de 1826, que dió las bases para el Reglamento de la Suprema Corte de -- Justicia, en sus artículos 24, fracción IX y 31, dispuso que la Suprema Corte -- "conocería en tercera instancia de los negocios civiles en que la Federación es -- tuviera interesada", siempre que la suma que se demandase fuera mayor de dos-- mil pesos.

Ahora bien, si se recuerda que según lo preceptuado en la Ley -- Primera, Título XXI, Libro XI de la Novísima Recopilación (Leyes de Don Fer-- nando y Doña Isabel, en las Ordenanzas de Madrid de 1502), la tercera instan-- cia era la súplica o alzada de revista, resulta que en la Constitución de 1824, en la Ley de 1826 y en la posterior de 24 de mayo de 1836, que no varió ab-- solutamente este punto, sino que la reprodujo en sus artículos 11 y 12, la Su-- prema Corte era Tribunal de Súplica para los asuntos "en que la Federación esta -- ba interesada, cuando la cuantía de los mismos excede a dos mil pesos".

Finalmente, la Ley de 23 de noviembre de 1855, inmediatamente anterior a la Constitución de 1857, tampoco alteró la situación existente y en la fracción VI del artículo 11 dió competencia a la Tercera Sala para conocer todos los negocios cuya tercera instancia correspondiese a la Suprema Corte, es decir, de aquellos que afectaban a la Federación.

EL JURADO DE INFRACCIONES FISCALES CREADO POR DECRETO DE 8 DE ABRIL DE 1924.

Dicho Jurado estaba integrado por el Secretario de Hacienda o su representante, como Presidente; por dos miembros más, nombrados por la misma Secretaría y que desempeñaban el papel de Vocales y por seis representantes de los causantes, quienes eran distribuídos en la siguiente manera:

1.- Un representante de los comerciantes y banqueros y otro de los industriales (esto por lo que respecta a la primera sección o sea a la de Comercio e Industria).

2.- Un representante de los productores de alcoholes, vinos y licores, cervezas y demás bebidas alcohólicas y otro de los productores de pulque - (esto es por lo que se refiere a la segunda sección o sea de Alcoholes y Bebidas Alcohólicas) y,

3.- Con un representante de los propietarios y otros de los Industriales de Crédito y Compañías Bancarias (esto es por lo que se refiere a la tercera sección o sea a la de Capitales).

Como se vé, para el funcionamiento de dicho Jurado de Infraccio-

nes Fiscales se dividía en tres secciones:

I.- Sección de Comercio, Industria y Trabajo que conocía de las infracciones de las siguientes materias.

a).- Ordenanza General de Aduanas y demás disposiciones inherentes al ramo.

b).- Ley de la Renta Federal del Timbre, Ley sobre Impuestos Especiales, con excepción de las infracciones de que deban conocer las secciones segunda y tercera.

c).- En general de las infracciones a las leyes relativas a todos aquellos impuestos no comprendidos en las secciones segunda y tercera.

II.- Sección de Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, que conocía de las infracciones a las leyes relativas a pulques y demás bebidas alcohólicas.

III.- Sección de Capitales, que conocía de las infracciones a las leyes relativas a los impuestos sobre herencias, legados y donaciones.

Las secciones se integraban con los tres miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y según la materia a tratar, con dos miembros representantes de los causantes; éstos como decíamos, eran nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que previamente eran propuestos en toda la República por las sociedades, Sindicatos, Cámaras y demás agrupaciones de comerciantes e industriales productores de alcoholes, vinos y licores, cerveza y pulque; las de propietarios de bienes raíces y las Instituciones de crédito y com

pañías bancarias.

El procedimiento que seguían los causantes ante dicho Jurado era—  
el siguiente:

El recurso de revisión debía interponerse ante la oficina que había impuesto la pena, dentro del término de ocho días a partir de aquel en que se—  
había comunicado al infractor la pena referida; dicha revisión debía de ser por—  
escrito, y en la que se expresara el nombre del recurrente, la personalidad pa—  
ra gestionar, el domicilio, la infracción, la pena impuesta, las causas de oposi—  
ción a ésta y los fundamentos legales que la apoyaban en su caso. Dentro del—  
mismo período de esos ocho días, el recurrente quedaba obligado a remitir un —  
tanto del escrito al Jurado de Infracciones Fiscales, por correo certificado o di—  
rectamente por persona que se encargara de presentarlo al mismo Jurado.

Dentro de los quince días a partir de interpuesto el recurso de re—  
visión, el causante estaba obligado a asegurar los impuestos, derechos, recargos  
y multas, materia de la infracción, a menos de que dicho interés fiscal estuvie—  
ra lo suficientemente asegurado conforme a otras leyes de la materia, o bien, —  
dentro de ese mismo término de quince días, podía solicitar al Jurado de Infrac—  
ciones Fiscales que se le dispensara dicho aseguramiento, o al menos que se le—  
redujese, alegando situación económica difícil o alguna otra dificultad comproba—  
da, porque si no se aseguraba el interés fiscal o al menos no se hacía esto últi—  
mo, el Jurado de Penas Fiscales desechaba la revisión interpuesta; pero no en —  
el caso en que se hacía mención anteriormente, o sea en el que el interés fis—

cal estuviese lo suficientemente asegurado conforme a otras leyes de la materia.

Dentro de los quince días siguientes de interpuesta la revisión, el penado podía proponer al Jurado de Penas Fiscales las pruebas que estimase favorables a su defensa.

El Jurado de Penas Fiscales, después de recibir el expediente y -- los informes necesarios, por medio de su Presidente turnaba el caso a la sección correspondiente, acto contínuo, recibían las pruebas que ofrecían los causantes, así como también las que le ofrecían las direcciones u oficinas superiores y practicaba o mandaba practicar las que creía conducentes para dictar la resolución -- cuando aquello o ésto lo estimase conveniente; todo ello dentro de un término prudente.

Para la revisión de las penas, apreciaban los hechos y las circunstancias especiales que concurrían en el caso; cuando había duda acerca de la existencia de los hechos que constituían la infracción, resolvía en conciencia. -- Quedaba al prudente arbitrio el confirmar, revocar o modificar la pena impuesta; pudiendo señalar dentro del máximo y mínimo fijado por la ley; a menos que ésta no los señalara, sino una pena determinada, en estos casos podía aumentarla o disminuirla hasta un cincuenta por ciento, tomando en cuenta en estos casos la naturaleza de la infracción y la capacidad económica del infractor.

El Jurado de Penas Fiscales, dictaba las resoluciones dentro de los sesenta días siguientes al del recibo del expediente, comunicando sus resoluciones a las Oficinas Recaudadoras que hubiesen instruído el expediente relativo, --

por conducto de la Dirección correspondiente, dentro de los ocho días siguientes de aquel en que las había dictado; también llevaba el registro de los negocios de su competencia y su archivo. Imponía también a los recurrentes multas desde \$1.00 (un peso) hasta \$500.00 (quinientos pesos) si confirmaba la resolución revisada o declaraba improcedente la revisión interpuesta; ésto es cuando no se rendía ninguna prueba o se veía claramente que la revisión se había interpuesto únicamente con el fin de dilatar de mala fé la ejecución de la pena impuesta.

Durante el centralismo, se trató de establecer un contencioso de tipo francés. En efecto, las Bases Orgánicas de 1843 en su artículo 119 fracción II, prohíben a la Suprema Corte de Justicia el conocer de los asuntos gubernativos de la Nación o de los Departamentos, creando el Consejo de Estado y fijando su competencia que de acuerdo con el artículo 111 tiene obligación de "dar dictamen al Gobierno en todos los asuntos que le exijan estas bases y en los demás que le consulten". En 1853, en las Bases para la Administración de la República, se dispuso que debía procederse al establecimiento del Consejo de Estado, el que estaría integrado por veintiún personas, cuerpo que se dividiría en cinco secciones correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado, mismas que evacuarían por sí todos los dictámenes que se les pidieran en los ramos respectivos, como consejo particular de cada Ministerio.

La primera manifestación que en nuestro medio tenemos para la organización de lo contencioso-administrativo, es la llamada Ley Lares de 1853.-

Es esta una forma de estructurar el problema sobre la base del sistema francés -- de la justicia, siendo por lo tanto, la propia Administración encargada de avocarse el conocimiento de la controversia y no un órgano independiente con jurisdicción propia. En ella, don Teodosio Lares, por quien lleva su nombre la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, declara el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, al decir que "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas" (11), siendo las materias que podrían dar lugar a conflictos-contencioso-administrativos las relativas a "las obras públicas, a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración a las rentas nacionales, a los actos administrativos en los ramos de policía, agricultura, comercio e industria, que tengan por objeto el interés general de la sociedad, en la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos y a su ejecución y cumplimiento cuando no fuere necesaria la aplicación del Derecho Civil". (12)

El procedimiento se descomponía en dos partes: una fase "amistosa", para arreglar la controversia al través del trato directo con el ramo de la Administración Pública a cuyo cargo estaba la materia sobre la que versare la inconformidad; la otra, que aparecía en caso de que no se llegare al arreglo se denominaba "contenciosa", que se tramitaba ante una Sección así llamada, dentro -

(11) Artículo 1o. de la Ley Lares de 1853 (Ley de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento)

(12) Artículo 2o. de la Ley Lares de 1853.

del Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros abogados y un secretario, nombrados todos por el Presidente de la República. (13)

La primera fase se iniciaba con un escrito del agraviado o memoria dirigido al Ministro respectivo, exponiendo los hechos y fundamentos de derecho en los que se basaba su demanda, así como las pruebas de los primeros y las conclusiones deducibles de su petición (14); si dentro del plazo de un mes no se llegaba a un arreglo entre el demandante y el Ministerio, se turnaba la reclamación a la Sección de lo Contencioso del Consejo, dando aviso al actor y al Procurador General, que representaba al Ministerio, y quien le remitía -- todos los datos necesarios para el mejor conocimiento del asunto y su mejor defensa (15). Así determinaba la etapa de arreglo.

La segunda fase o sea la contenciosa, comenzaba en el momento -- en que la reclamación llega a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, de la que se corría traslado al Procurador para que dentro de los veintidós siguientes la contestara, señalando los puntos de hecho en que no conviniese con el actor y remitiendo las pruebas de su dicho, formulando "en proposiciones claras y sencillas la pretensión con que concluya" (16) Con la contestación se daba vista al reclamante por tres días para que se informara de ella y ofreciera pruebas. Se abría el juicio a prueba por un término que no excedía de --

(13) Artículo 4o. de la Ley Lares de 1853.

(14) Artículo 6o. de la Ley Lares de 1853.

(15) Artículos 11 y 12 de la Ley Lares de 1853.

(16) Artículos 9o. de la Ley Lares de 1853.

treinta días. Desahogadas las pruebas, la Sección daba por concluído el negocio, poniendo las actuaciones a disposición de las partes por seis días a cada una, para que alegaran de su derecho; presentados los alegatos, la propia Sección informaba a las partes que había concluído la discusión y dentro de los quince días siguientes dictaba su resolución (17), la que era notificada a las partes y se pasaba una copia de ella a todos los Ministros. Si las partes estaban conformes o bien no reclamaban la resolución dentro de los diez días siguientes, el negocio quedaba concluído y se procedía a la ejecución de la resolución. En caso de que alguno de los Ministros no estuviera conforme, dentro de los diez días indicados se lo comunicaba a la Sección, caso en el cual el expediente era turnado para su decisión al Gobierno en Consejo de Ministros.— En caso de que el particular fuera el inconforme, dentro del mismo término debía manifestarlo a la Sección, la que ponía el expediente a su disposición para que dentro de los diez días siguientes formulara los agravios que le causara la resolución. Con este escrito se corría el traslado a la contraria para que contestara los agravios, una vez hecho lo cual, la Secretaría de la Sección hacía un extracto del expediente, mandándolo al Ministerio del ramo de que tratara el negocio, el que lo sometía al Consejo de Ministros para que éste resolviera en definitiva. La resolución se notificaba a las partes y se ejecutaba sin recurso alguno (18). De cualquier forma, la corta vigencia de este ordenamiento no permitió apreciar sus ventajas o inconvenientes, ya que fué derogado por la

(17) Artículos 17 y 18 de la Ley Lares de 1853.

(18) Artículos 2o. y 25 de la Ley Lares de 1853.

Ley de 21 de noviembre de 1855, dictada ya por el gobierno liberal establecido al triunfo de la Revolución de Ayutla, por la cual se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852.

Ya dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, don Ignacio Vallarta abre el camino, en uno de sus Votos, para que se ataque vivamente a los tribunales que la ley creaba, tildándolos de inconstitucionales.

Las objeciones que se formularon fueron:

a) Conforme al artículo 97 de la Constitución de 1857 ya citado, - los tribunales federales conocerían "de las controversias suscitadas por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales". Con apoyo en ello, Vallarta sostuvo que se quebrantaba la Constitución al querer establecer un contencioso-administrativo de tipo europeo, ya que en ella se sostenía la no reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación.

Completando lo antes dicho, sostiene que el conocimiento por las autoridades administrativas del "contencioso-gubernativo", es contrario al artículo 16 Constitucional, por que "ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle".(19)

Don Manuel Cruzado, (20) al tratar el problema opina: "Responde a una categoría racional del derecho, aunque no cuadra con el actual sistema implantado por la Constitución... este principio afecta directamente el de división e independencia de los poderes públicos... habiéndose instituido por fin el

(19) Ignacio L. Vallarta.- Votos.- Tomo II, página 14.

(20) Manuel Cruzado.- Elementos de Derecho Administrativo.- Páginas 222 y siguientes.

principio de la división de los poderes con arreglo a las bases de nuestra Constitución y deslindadas conforme a ella las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso-administrativo, choca de lleno con nuestros principios constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación..."

Por último, don Jacinto Pallares (21), afirma: "Estando pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros poderes, y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos poderes y por lo mismo, entre otros no hay lugar a 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 que dice que nadie puede ser molestado en su persona y familia, domicilio, etc., sino por mandato de la autoridad competente. Cualquiera autoridad administrativa que usurpe funciones que no le corresponden legalmente, dará lugar a que se invoque contra ella dicha garantía y de esta manera, sin necesidad de ruidosas competencias en que se levante todo el Poder Ejecutivo contra el Judicial, queda reducida a sus límites la autoridad de aquél y se impiden sus usurpaciones".

b) La segunda objeción al establecimiento de tribunales administrativos se basa en la prohibición consagrada en el artículo 13 Constitucional de-

(21) Jacinto Pallares.- El Poder Judicial. Páginas 14 y siguientes.

que "nadie puede ser juzgado... por tribunales especiales... subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar".

Vallarta sostenía refiriéndose a las diputaciones de Minería, para conocer juicios de oposición que "ningún tribunal, en efecto, merece mejor la calificación de especial, en el sentido constitucional, que el formado por una autoridad administrativa, sólo para negocios especiales". (22)

e) Se deriva también un argumento del artículo 14 Constitucional, al establecer que "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, etc., si no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...", --- sosteniendo que tal artículo se refiere a los tribunales judiciales y no a los administrativos.

d) Siguiendo este orden de ideas, resulta también violado el artículo 17 de la Constitución que indica que "ninguna persona podrá hacerse justicia a sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho". Siendo una garantía individual la que en el artículo referido se consagra, que es una limitación al Poder Público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

En esta forma, hemos tratado de plantear los principales puntos a discusión que tienen referencia dentro de los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación, aunque aquellos los tratamos más a fondo en el capítulo siguiente.

Por tanto, para concluir, mencionaremos en forma concreta que, -

(22) Ignacio L. Vallarta.- Votos Cit.

aparte de los preceptos que en forma notable establecían reglas sobre controversias en materia fiscal y que otorgaban la facultad de juicio al Poder Judicial, tenemos que los orígenes inmediatos de nuestro Tribunal Fiscal, se encuentran en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 que lo creó; y, en forma -- principal, en la reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional de 16 de diciembre de 1946, en la cual se sienta el reconocimiento de nuestra Constitución sobre la existencia de tribunales administrativos, que, en el caso, adoptaremos para fundamentar la del Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo que -- respecta al acto legislativo en virtud del cual nace dicho Tribunal con plena -- autonomía orgánica, cabe señalar que la misma fué derogada por el Código Fiscal de 1938 vigente desde el 1o. de enero de 1939, pero que, en lo sustancial, acepta los criterios de su antecedente, como en principio lo señalaba el artículo 3o. transitorio.

Todo ello ha llegado a reflejarse en una ley específica como lo es la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de -- 1966, en vigor desde el 1o. de abril de 1967.

Una vez expuestas las bases materiales del Tribunal Fiscal de la -- Federación, entraremos al estudio de su constitucionalidad.

### CAPITULO TERCERO

CONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

La doctrina mexicana no ha caminado muy de acuerdo, siendo dos - las posturas principales: la primera, sosteniendo que el Poder Judicial de la Federación es el competente para conocer de las controversias que se susciten por actos de la Administración y por tal virtud, el procedimiento idóneo para ello es el establecido para los demás conflictos. La segunda tesis sostiene que, si bien es la Justicia Federal la avocada a sustituir a los tribunales administrativos, ésto sólo es factible mediante el juicio de amparo.

Como sea, ambas tesis se apoyan en los principios básicos de la Constitución, en cuanto a la supremacía y unidad del Poder Judicial.

Dentro de la corriente de ideas que considera que los conflictos que nos ocupan deben ser resueltos por los tribunales establecidos para juzgar de las demás controversias, el Maestro Fraga cita a José Algara, quien dice: "La Constitución de 1857, contrariamente a lo que establecían las Constituciones Centrales, hizo depender al Poder Ejecutivo del Poder Judicial; éste es distinto del Administrativo y el primero le está sujeto en la forma prevenida en la Constitución y sus leyes".

(23)

Cruzado por su parte, y dentro de la misma opinión afirma: "Una vez justificada la no existencia de lo contencioso-administrativo, preciso es anali-

---

(23) José Algara.- Citado por Gabino Fraga.- Opus Cit. página 585.

zar cuál sea el elemento que conforme a nuestra legislación haya venido a reemplazarlo. Múltiples han sido las investigaciones que se han hecho al efecto y desde -- luego recordamos que esta proposición sirvió de tema para la discusión, en una de -- las sesiones de la Comisión Científica de Derecho Administrativo de la Sociedad de Abogados de México... y además como tesis propuesta para la prueba oral... el se -- ñor licenciado José Algara... manifestó que la Justicia de la Federación era el ele -- mento que había venido a sustituir el antiguo juicio denominado contencioso-admini -- strativo... creemos que es enteramente exacta la opinión del licenciado Algara, -- pues, a decir verdad, no existe una sola de las cuestiones pertenecientes a lo que -- se llamó contencioso-administrativo, que no se encuentra comprendida en los casos- -- sujetos a la decisión de los Tribunales Federales". (24)

De cualquier forma, esta tesis no considera que pueda ser objeción -- a ella el hecho de que existan determinadas prerrogativas en favor de la administra -- ción, como lo es en materia fiscal, ya que son sólo excepciones al principio que -- por ser tales, no lo invalidan.

Dentro de la segunda tesis, contamos con la opinión del ilustre don -- Jacinto Pallares: "No existe ni debe existir en un gobierno organizado como el -- nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus -- quejas por mala aplicación de las leyes", y continúa: "Tanto en el orden político -- como en el penal; como en el privado, el hecho y el derecho no se presentan siem--

---

(24) Manuel Cruzado.- Opus Cit.- Página 224.

pre claros, evidentes y expeditos para una pronta ejecución... Diferirá la forma, - el tiempo, la manera de resolver, de controvertir en juicio el negocio, según que - se trate de obligaciones privadas o de obligaciones públicas; pero el recurso judicial siempre existe, ora con el nombre de juicio criminal, ora con el de civil, ora con - el de controversia constitucional, ora con el de recurso de amparo... La Constitu- ción de 1857 encomienda a la autoridad judicial las controversias sobre garantías in- dividuales y sobre aplicación de las leyes federales, y como la garantía individual - puede ser violada por el poder administrativo y por él ser aplicada la ley federal -- que verse sobre deberes del individuo para con la sociedad, es evidente que el poder judicial puede decidir la controversia que nace acerca de la responsabilidad de obli- gaciones del individuo para con la misma. Respecto de ellos (los derechos y debe- res para con la sociedad), aunque según hemos manifestado puede llevarse su condi- ción al terreno judicial, porque la forma de nuestro gobierno requiere que ese poder sea el tutor de toda clase de derechos y el que, por lo mismo, decida toda clase de - responsabilidades; sin embargo, ésto no tiene lugar sino cuando aplicada la ley por el poder administrativo, que es el encargado de ejecutar las leyes políticas, las que, - tienen por objeto dirigir la acción de todos los asociados en favor del bien común, - el individuo se cree agraviado por esa aplicación. En ese caso, el Poder Judicial, con un carácter especial que sólo tiene en los gobiernos democráticos... , se consti- tuye en juez del procedimiento del Ejecutivo y revisa y falla sin apelación sobre la queja del agraviado y sobre la legitimidad y justicia con que procede el Poder Eje- cutivo. Este recurso es lo que entre nosotros está comprendido bajo el recurso gene-

ral llamado juicio de amparo y el de controversia constitucional... si alguno -- cree que el Ejecutivo no ejecuta bien esas leyes, o que éstas no existen, o -- que es agraviado por los procedimientos de aquel poder, entonces y sólo entonces interviene el Poder Judicial, más bien como un poder político conservador -- que como verdadero Poder Judicial (en el sentido que en derecho común tiene -- esta palabra), a discutir o resolver sobre la legalidad del procedimiento administrativo. Y entonces procede el poder judicial no con la jurisdicción ordinaria, sino con la que especialmente dá la Constitución del país y que no tienen todos los tribunales ordinarios. Así entre nosotros esta jurisdicción es sólo ejercida -- por los tribunales federales por la vía del amparo y del recurso de controversia-constitucional... 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". (25).

Como sea, y en obvio de tiempo y espacio, consideramos que las objeciones a que hemos hecho alusión, han perdido su fuerza, analizadas a la -- luz de las ideas sustentadas por la doctrina contemporánea.

El Maestro Carrillo Flores al respecto dice: "no tiene valor alguno preguntarse a estas horas acerca de la viabilidad de un sistema continental europeo del tipo de la "justicia retenida", como el que ideó Lares. Ni en Europa-

---

(25) Jacinto Pallares.- Citado por Gabino Fraga.- Opus cit., págs. 583 y 584.

misma la justicia retenida se conserva, porque es notorio que jueces que no son independientes de la Administración no son verdaderos jueces... Lo importante es otra cosa: investigar cómo, sin que se abandone el principio básico de la intervención del Poder Judicial, es conciliable su aplicación con el crecimiento de organismos especializados que manejen los problemas contencioso-administrativos con un criterio que reconozca el carácter especial de esas controversias y la necesidad de ajustar su decisión a normas distintas de las que rigen el derecho privado. El que correspondan a un poder o a otro es una cuestión sin significación alguna tan pronto como el juez es autónomo para decidir e independiente de los órganos de la Administración activa. Es evidente que si los jueces son autónomos, si no guardan vinculación alguna con las personas encargadas de los negocios públicos, no se puede decir que estén reunidos en una so la persona o corporación dos o más poderes por el hecho de que se les adscriba ya al Ejecutivo o al Judicial". (26).

Por otro lado, se consideró que el artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, es sustancialmente igual al 104, fracción I de la actual y, en tal virtud, las objeciones anotadas contra el primero pueden ser válidas pa ra el correspondiente a la de 1917, cosa en la que no estamos de acuerdo, ya que claramente se percibe la diferencia: en el precepto de la Constitución de -- 1857, se dice que el Poder Judicial Federal "conocerá de todas las controversias que se susciten sobre el conocimiento y aplicación de las leyes federales". La Constitución de 1917 se refiere a "las controversias del orden civil y criminal", (26) Antonio Carrillo Flores.- Opus cit.- Páginas 214 y siguientes.

dejando fuera por tanto las de orden administrativo, siendo éstas precisamente - las que se trata de incluir en el texto para que en ellas se siga el mismo procedimiento que en las dos anteriores.

Resumiendo, vemos que la Constitución de 1857, sí daba competencia a los tribunales federales para conocer de la materia administrativa, - - siempre que fueran suscitados, como único requisito, con motivo del cumplimiento y aplicación de leyes federales. Por otro lado y tomando en cuenta que el comentario se refiere al texto de la Constitución de 1917 antes de la reforma - de 1936, a la que después aludiremos, podemos afirmar que sólo las controversias del orden civil y criminal pueden surtir la competencia de los tribunales -- del Poder Judicial y no así las que se originen por la actuación del Poder Ejecutivo. Para apoyar lo anterior, nos remitimos a los artículos 14 y 107 Constitucionales, que cuando hablan de juicios civiles y criminales, en ninguno de - ellos se dá por entendido que en tales denominaciones se pretenda incluir los -- que deriven de la actuación de la autoridad administrativa.

Volveremos a insistir ahora sobre las razones y objeciones encaminadas a sostener la constitucionalidad de los tribunales administrativos.

Dijimos que se consideraba que había reunión de dos poderes en - una sola persona y corporación, si se dejaba en manos del Ejecutivo la realiza-- ción de funciones de tipo judicial. Según nuestro particular punto de vista, es de considerarse que esta razón es la más poderosa de las propuestas, ya que si - tomamos en cuenta las circunstancias que dieron origen a la inclusión de ese predic

cepto en los artículos 50 de la Constitución de 1857 y 49 de la de 1917, llegamos a la conclusión de que por su misma naturaleza es verdaderamente difícil formular una excepción en contra de sus mandamientos, que venga en alguna forma a suavizar las prohibiciones contenidas en tales artículos. De cualquier forma, contra lo anterior podemos decir que la Suprema Corte y la doctrina, a través del tiempo, han llegado a no considerar tales artículos absolutamente rígidos, sino con cierta elasticidad ya que la prohibición consagrada en ellos no puede ser absoluta sino atemperada, permitiendo la posibilidad de reunir u otorgar facultades materialmente legislativas al poder Judicial, facultades materialmente ejecutivas al Poder Legislativo, facultades de tipo materialmente jurisdiccionales al Poder Ejecutivo, etc. y todo ello desde un ángulo formal, consagradas todas ellas en los temperamentos y excepciones existentes en la Constitución y a los que aludimos en párrafos anteriores. Consideramos que en cuanto a las facultades materialmente jurisdiccionales otorgadas al Poder Ejecutivo para resolver conflictos derivados de su propia actuación, no ataca los textos constitucionales citados, ya que ello no implica el depositar en su totalidad el Poder Judicial en manos del Poder Ejecutivo; lo que sucede es que sólo una de sus facultades se otorga a este último.

Enfatizando lo anterior, don Ignacio Vallarta al respecto dice:

"... para sostener mi opinión, diré desde luego que si se concede al Presidente de la República autorización para legislar sobre milicia, por ejemplo, reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos

poderes en una sola persona ni se deposita el Legislativo en un individuo, ni se infringe por consecuencia el artículo 50 (27). Yo creo que ese artículo prohíbe que en uno de los tres poderes se refundan los otros dos o siquiera uno de ellos de un modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo para - asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se le declare Poder Legislativo, o que al Ejecutivo se arroguen las atribuciones judiciales. Así se habría la reunión de poderes que el repetido artículo 50 prohíbe con razón. En este sentido interpreto yo este texto constitucional". (28).

En contra de la segunda objeción, o sea la que se refiere a la prohibición consagrada en el artículo 13 Constitucional, de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, se puede aducir que históricamente el tribunal especial se ha definido como el creado expreso para conocer de un solo caso, o de un conjunto de casos, pero todos ellos determinados de antemano. Además podemos añadir que no puede considerarse como privativa la ley que se dicta para cierta clase de personas, como los soldados, los menores, los comerciantes, - ni tampoco las encaminadas a resolver problemas de materias como seguros, concesiones, petróleo, etc. Los tribunales especiales que prohíbe el artículo 13 -- Constitucional, son los tribunales de clase o privilegio que tenían como característica especial estar fuera del control del Estado como sucedió con los tribunales eclesiásticos.

---

(27) Ignacio L. Vallarta.- Votos Cit.

(28) Ignacio L. Vallarta.- Votos Cit.

Por lo que respecta al precepto constitucional que también se ha utilizado como fundamento para demostrar la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, nos referiremos al artículo 14, diremos que si bien es cierto que dicho precepto indica que nadie puede ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante los Tribunales, el argumento que de él se deriva ha sido rebatido en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que alude al criterio sustentado por la jurisprudencia, en el sentido de que la falta de términos expresos en el propio precepto, permite que dentro de él quepan los procedimientos ante los tribunales que no tengan el carácter de judicial.

Don Narciso Bassols opina:

"No tendría interés apreciar el problema desde un punto de vista puramente abstracto, porque la discusión teórica sobre el valor de la doctrina de la división de poderes está suficientemente adelantado para haber llegado a esta conclusión: en todos aquellos casos en que la necesidad práctica vaya demostrando la ventaja que hay en romper la doctrina de división de poderes, debe hacerse por el legislador, sin que esto se provoque ni una alteración importante en el funcionamiento del Estado, ni violación alguna en derechos individuales de los miembros de la sociedad. La doctrina no representa otra cosa que una forma de distribuir entre los diversos órganos del Poder Público, las diversas tareas encomendadas al Estado y por lo tanto el único derecho o garantía individual de los miembros de la sociedad, consiste en que la distribución de las funciones se haga por las leyes constitutivas, de tal suerte que las autoridades tengan bien de-

finida la esfera de su competencia y obren solamente dentro de ella, sin invadir atribuciones encargadas a otra rama del poder. En otras palabras, siendo un problema de división del trabajo, la única cuestión por dilucidar en cada caso, es la de saber a qué autoridad le encargó la ley constitutiva una función determinada y resuelto este punto, deja de intervenir toda idea relativa a supuestos derechos derivados de la división de poderes. En resumen, se trata únicamente de interpretar los textos Constitucionales para saber quién es competente conforme a ellos.

Apreciadas en esta forma las cosas, se percibe fácilmente que habrá juicios encomendados por la Constitución a órganos dependientes del Poder Ejecutivo, de la misma manera que hay juicios entregados al Poder Legislativo, sin que por ello se altere su verdadera naturaleza". (29).

Por otra parte, en cuanto a la razón consistente en que el Estado no puede hacerse justicia por sí mismo, lo cual iría contra el espíritu del artículo 17 de la Constitución, la crítica podría ser muy elocuente, ya que lo mismo puede decirse del Poder Judicial, que al resolver las controversias que se someten a su conocimiento, tendría el mismo vicio, ya que ambos son órganos del Estado, con la diferencia de que uno interviene como administrador y el otro como juez, pero en última instancia los dos en representación del Estado.

Debemos mencionar enfáticamente que los casos a que se refiere la fracción I del artículo 104 Constitucional, son aquellos en que no es parte la

---

(29) Narciso Bassols.- Nueva Ley Agraria.

Federación y no se objeta tampoco la legalidad de un acto administrativo. El Maestro Fraga (30) cita como ejemplo los casos de ejercicio de las acciones -- que a la Nación corresponden por virtud de las disposiciones del artículo 27 -- Constitucional y que, según el mismo, deben hacerse efectivas por el procedimiento judicial.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fué la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de los -- conflictos surgidos de la actuación del Poder Ejecutivo, en el año de 1936 se -- operó un serio cambio de interpretación de nuestra legislación positiva, al expedirse el 27 de agosto la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado, como su nombre lo indica, a conocer del contencioso- - fiscal.

De cualquier forma y para agotar el estudio de tipo histórico que estamos tratando de desarrollar, es menester fijar lo siguiente: el control jurisdiccional de los actos de la Administración se ha llevado a efecto desde 1857 - hasta la expedición de la Ley antes dicha y aún hasta nuestros días en materias- que no son competencia del Tribunal Fiscal, por y ante el Poder Judicial, mediante dos modalidades, el juicio de oposición o de revocación y el juicio de - amparo. No estando de acuerdo en cuanto a la idoneidad de dichos procedi- - mientos para conocer del contencioso-administrativo, pasamos enseguida a hacer

---

(30) Gabino Fraga.- Opus cit. Página 586.

su crítica.

El sistema de control mediante los llamados juicios de oposición ante Juzgados de Distrito, como los configurados en las derogadas Ley de Patentes de Invención, Ley de Marcas y Nombres Comerciales, Ley Minera, Ley de Aguas, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en lo referente al ramo del petróleo, Ley de Vías Generales de Comunicación, es completamente insatisfactorio y falta de técnica, ya que en la mayoría de ellas no se indica el procedimiento que deba seguirse para la substanciación del juicio, sino que remiten a ordenamientos procesales hechos para regir contiendas entre particulares, como el Código de Comercio y el Código Federal de Procedimientos Civiles, sin tomar en cuenta que la parte procesalmente demandada es la Administración por uno de sus actos de autoridad y que por lo mismo amerita un tratamiento especial de litigio. El Maestro Carrillo Flores (31) considera que tales juicios son defectuosos por los conceptos siguientes:

- a) En cuanto al planteamiento de la cuestión;
- b) En la indefinición del coadyuvante de la Administración;
- c) En el sistema de valoración de la prueba;
- d) En la impugnación de los fallos de apelación, y
- e) En la ejecución de las sentencias.

En cuanto al juicio de amparo, el artículo 103 de la Constitu--

---

(31) Antonio Carrillo Flores.- Opus Cit.- Página 214 y siguientes.

ción fija la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las -- controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Con independencia de que el juicio de amparo constituye indudablemente un control jurisdiccional de los actos que emanen de la autoridad administrativa y que para los particulares dicho juicio es un medio para obtener de la Administración el respeto de la legalidad, creemos, al igual que el Maestro Fraga, que tal como dicho juicio está ordenado actualmente, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la -- Administración, ni consecuentemente servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los administrados.

Las garantías que normalmente se reclaman en el amparo administrativo, son las consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El artículo 14, si bien nos habla de los requisitos que deben llenar las resoluciones civiles y criminales, no hace alusión alguna a los que deben satisfacerse en las administrativas.

Al no poder versar la controversia en el juicio de amparo sobre el incumplimiento de tales requisitos en el acto administrativo, dá pábulo a que se apliquen a éste, como de hecho sucede, las normas relativas a los juicios civiles, lo que, aparte de la falta de fundamento, origina que al aplicar también criterios civilistas, los actos de la Administración sean revisados con rigidez exagerada, que dá por consecuencia bien el sacrificio del derecho del particular, -

bien el perjuicio en el funcionamiento de la Administración, "al no observarse los principios de interpretación de las leyes administrativas que requieren una flexibilidad y una matización especiales en razón de los múltiples intereses que normalmente pone en juego la actuación administrativa." (32).

En cuanto se refiere al artículo 16, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que las garantías constitucionales cuya violación se reclama en el juicio de amparo, se han extendido a cualquier acto que no emane de autoridad competente y que no funde y motive la causa legal del procedimiento, es decir, la garantía de "exacta aplicación de la ley". No es posible controlar mediante tal garantía a la Administración, pues " ésta se encuentra, en la mayor parte de los casos, en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito de fundar y motivar sus procedimientos y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular". (33).

La autoridad administrativa al dictar una resolución, puede no aplicar exactamente la ley y en esa hipótesis sí procede el amparo. Pero la garantía que consagra el artículo 16 Constitucional, no puede enfocar los posibles errores que en la apreciación de los hechos incurra la autoridad administrativa, salvo que esa apreciación se rija por normas distintas de las consignadas en la ley, pues en este caso se trata en realidad de una transgresión al derecho positivo, y por consiguiente, de una violación de la garantía de que se trata; pero

---

(32) Gabino Fraga.- Opus cit.- Página 588.

(33) Gabino Fraga.- Opus cit.- Página 588.

cuando la autoridad se ajusta, al apreciar los hechos, a las normas legales, ese juicio subjetivo no puede ser materia de juicio de amparo, ya que el juez federal no puede sustituir su criterio al de la autoridad responsable, y menos aún si se trata de la facultad discrecional, en virtud de que carece de plena jurisdicción y el examen que haga de los hechos debe constreñirse a verificar si la resolución está conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley.

Por otro lado, la técnica del amparo tiene varias definiciones para un adecuado control del obrar de la Administración. El Maestro Carrillo -- Flores, (34) nos habla acerca de que, independientemente que todas esas deficiencias pueden ser subsanables, importa el hecho mismo de que no sea un procedimiento especializado, con la mira de atender a los problemas que nacen del funcionamiento administrativo.

Examina prolijamente el citado autor estas cuestiones:

a) En el juicio de amparo, se ha dicho, es necesario que se acredite el interés jurídico en el quejoso; la jurisprudencia ha sostenido que el amparo no procede cuando sólo se haya causado un "agravio indirecto". Con esta tesis, se han sobreesido múltiples amparos, tratando de averiguar quién es el verdadero agraviado. Esta tesis fué cambiada posteriormente y se dijo que la falta de interés jurídico en el quejoso, que puede derivar de una cuestión puramente estimativa del juez, no es suficiente para sobreeser el juicio de amparo y que tampoco dentro de determinadas circunstancias, puede declararse improcedente. No obstante, el antiguo criterio sigue imperando en la mente de la mayoría.

(34) Antonio Carrillo Flores.- Opus Cit. Páginas 278 y siguientes.

rfa de los jueces federales, dando por resultado que siguen sobreseyendo los -- juicios de amparo cuando en su concepto, no se acreditó el interés jurídico en el quejoso y por lo mismo, no hubo agravio ni lesión alguna en sus derechos.

b) En la Ley de Amparo vigente, se fija la procedencia del amparo sólo contra actos de autoridad y se excluye la procedencia del mismo -- cuando el acto atacado no responde a la idea tradicional de un acto de imperio; en el caso en que el Estado obre como persona de derecho privado, no es procedente el amparo, ya que el agraviado dispone de otros medios legales para combatir la actuación del órgano administrativo; cuando la autoridad obra como persona de derecho privado, deja de ser autoridad, pero tampoco queda en una situación de igualdad con respecto al particular, ya que siempre contará -- con ciertas prerrogativas, por ejemplo en materia de bienes inmuebles. Como -- el Maestro Carrillo Flores indica, lo importante del problema estriba no en adscribir la actividad a la "capacidad de Derecho Público", o a la de "Derecho Privado", sino en definir cuándo con esa actividad se causa una lesión al interés privado que éste debe poder defender.

c) Otra objeción que señala el autor citado a la idoneidad del juicio de amparo para controlar jurisdiccionalmente el obrar de la Administración, se apoya en la indefinición de las partes en el procedimiento. En efecto, en principio, la autoridad no era parte en el juicio y sólo para entregar al juez elementos para decidir, se fué permitiendo más y más intervención de la -- autoridad, otorgándole el derecho de rendir pruebas, hasta llegar a reconocerle

francamente el carácter de demandada. De cualquier forma, este reconocimiento de la autoridad como parte, no es suficiente, si se toma en consideración - lo dicho anteriormente, es decir, que en materia administrativa debe tener características especiales el juicio de amparo en relación con el procedimiento administrativo previo en que ha intervenido una autoridad, porque resultaría absurdo decidir un negocio contencioso-administrativo sin contar con el expediente de la Administración, como lo sería resolver un recurso judicial sin examinar los antecedentes de la decisión impugnada.

d) Otra objeción estriba en que aún cuando se reconozca la situación del tercero perjudicado en materia administrativa, esto es, del coadyuvante de la administración, sin embargo el concepto que se dá de dicho coadyuvante es defectuoso, puesto que se le liga con las circunstancias de que haya gestionado el acto reclamado y no se tome en cuenta al mismo cuando del acto que se impugna derive un interés directo y concreto. En esta virtud casi siempre el tercero perjudicado permanece ignorado; cuando se trate de una materia de interés general, como la gestión puede haberse realizado en materia no vinculada directa e inmediatamente con los intereses del gestor, la Suprema Corte ha negado el carácter de tercero, consideración aparte de que cuando el acto reclamado se emitió en procedimiento oficioso no hay tercero; así, legalmente nos vemos en la injusticia de que no puedan defenderse algunos intereses directos.

e) En cuanto a otra de las partes en el procedimiento de Amparo, o sea el Ministerio Público Federal, su intervención se va haciendo día a día -

más desairada; es a quien nadie le hace nunca el menor caso, independiente-- mente de que su intervención es completamente ociosa. Si leemos una senten-- cia de amparo, en materia administrativa, los resultados mencionan en primer lugar al quejoso, luego a la autoridad responsable, sólo por ver si rindió o no-- sus informes; el tercero perjudicado que compareció, alegó y aportó pruebas -- fué olímpicamente ignorado y el Ministerio Público fué citado formulando un pe-- dimento que para nada sirvió. Los considerandos fundatorios de la sentencia gi-- ran únicamente alrededor de los conceptos de violación invocados por el quejo-- so; los argumentos de la autoridad responsable y los alegatos y pruebas del ter-- cero perjudicado simplemente no merecen la referencia más insignificante y el-- Ministerio Público, que es en su carácter de Procurador el consejero jurídico y el representante del Gobierno, pasa plenamente desapercibido.

f) Por otro lado, en cuanto a la suspensión del acto reclamado-- es otra de las cuestiones señaladas como deficiencias de la técnica del juicio - de amparo en este respecto, existe una contradicción; si por una parte la sus-- pensión no procede cuando con ello se causa un perjuicio a la sociedad, y por-- la otra se impone la necesidad de la suspensión al recurso administrativo que - sea trámite obligatorio previo a la interposición del amparo. En unas ocasiones, frente a un mismo tipo de actas, se declara que la suspensión causa perjuicios a la sociedad y en otras se dice lo contrario, lo que da como consecuencia un - galimatías del que sólo se saldrá si se organiza un régimen de suspensión del - acto reclamado, en concordancia con las necesidades sui generis de la Adminis-- tración.

g) En cuanto a la eficacia de la sentencia de amparo, se ha afirmado que constituye uno de los puntos más oscuros en la ley y en la jurisprudencia. La sentencia se limita a amparar al quejoso en el caso particular sobre que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración sobre la ley o acto de que se trate. Por lo general, el juicio de amparo es un juicio de nulidad y en -- tal virtud, la sentencia no es substitutiva del acto impugnado, sino sólo declarativa en cuanto a los vicios que la afectan. Se puede decir que teóricamente el acto sigue en pie, aunque ya no podrá ejecutarse en contra del quejoso amparado. La sentencia, en fin, carece por completo de los caracteres de constitutiva y reparatoria.

Habiendo ya expuesto las opiniones que en pro y en contra de la existencia de Tribunales Administrativos se han esgrimido, y habiendo adelantado en anteriores páginas el cambio de interpretación que se operó en nuestra -- Legislación positiva, al expedirse en 1936 la Ley de Justicia Fiscal, en la cual seguramente sí prosperaron buena parte de las anteriores críticas acerca de su -- inconstitucionalidad, el problema ha quedado resuelto por la reforma hecha a -- la fracción I del artículo 104 Constitucional, de 16 de diciembre de 1946, pu-- blicada en el Diario Oficial del 30 del mismo mes, adicionando dicho precepto en el sentido de reconocer la existencia de los Tribunales Administrativos. En efecto, dicha fracción dice a la letra: "En los juicios en que la Federación es té interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Jus ticia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales ad--

ministrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

Vemos pues, que si el texto mismo de la Constitución admite la existencia de ese tipo de Tribunales, por esa misma razón son constitucionales. Cualquier disquisición que actualmente se hiciera sobre ello, se desplazaría del terreno estrictamente constitucional, al campo de la dogmática política. Se -- confirma con esta solución la posición que hemos adoptado a lo largo de este -- trabajo, afirmando la existencia legal de los tribunales administrativos y criticando las objeciones que en contra de su existencia se han expresado.

Tal como sucedió en los diversos países que en el capítulo respectivo analizamos, también en nuestro medio hubo una serie de acontecimientos -- que impulsaron a los legisladores a crear la adición al precepto constitucional -- ya citado, dejando así la puerta abierta para que se vayan creando tribunales -- especializados para resolver las controversias que se susciten con la actuación de la autoridad administrativa en su interferencia con los derechos de los particulares. Esos acontecimientos se pueden concretar en la evolución ascendente de la nación mexicana, derivada entre otras causas, del crecimiento de la población, lo que ha dado por consecuencia que hayan surgido y continúen surgiendo múltiples necesidades de carácter colectivo, las que requieren, para su satisfacción -- inmediata, la intervención del Estado, el único indicado para satisfacerles por medio de organismos especializados, dotados de una técnica específica para el desarrollo de sus funciones. Se han ido enmarcando dichos organismos en el se

no del Poder Ejecutivo y, como antes dijimos, al desarrollar su actividad pueden interferir la esfera de acción de los particulares y para que tal afectación no quede impune, se les ha dotado también de facultades del tipo jurisdiccional para la resolución de los conflictos que con su actuación pueden hacer surgir.

Entre los órganos especializados a que antes nos hemos referido, se pueden contar los siguientes: la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Seguros, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, las Comisiones Agrarias Mixtas, el Cuerpo Consultivo Agrario, la Comisión de Fomento Minero, la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión de Aforos y Subsidios, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Tribunal Fiscal de la Federación, etc.

De todos los organismos mencionados, creemos que si analizamos sólo uno de ellos, el Tribunal Fiscal de la Federación, nos podremos dar cuenta cabal de la organización de los mismos; de cualquier forma, al enfocar nuestra atención en él, lo hacemos también porque fué el que con su creación, dió la pauta para iniciar esta nueva interpretación legislativa en cuanto a la existencia de tribunales administrativos.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que como ya dijimos fué la creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, se toma en

cuenta la realidad existente en nuestro país, reconociendo la necesidad de la existencia de los tribunales administrativos para satisfacer las nuevas necesidades surgidas y con facultad para resolver las controversias que pudieran suscitarse con motivo de la anterior actuación: "... representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad, tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica que es indispensable para que pueda desempeñar con eficacia funciones de control en la Administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares".

La Ley de Justicia Fiscal, nació a consecuencia de la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia al artículo 22 Constitucional, en el sentido de no considerar como confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad "competente", para el pago de impuestos o multas, concluyendo que es un problema de la legislación secundaria, el establecer la competencia de las autoridades en punto a cobro de impuestos y multas, y "... es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos, que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleven a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones-

a través de los dos períodos que la doctrina reconoce: el período oficioso y el período contencioso, que es el que tendrá a su cargo el Tribunal". (Exposición de Motivos).

La Ley de Justicia Fiscal creó un Tribunal con plena autonomía orgánica. Para tal efecto, y a pesar de considerar que el Tribunal está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, se han establecido disposiciones que garantizan la separación completa de sus funciones de las de la Administración activa. Se puede decir válidamente que es un tribunal de justicia delegada.

En relación a lo antes expuesto, es de importancia resaltar que la Ley de Justicia Fiscal señala en forma general, en su exposición de motivos, el procedimiento contencioso que se regula, determinando que éste será lo que la doctrina conocía con el nombre de Contencioso de Anulación, por lo que el Tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad declarando la nulidad de actos o procedimientos; que la Suprema Corte de Justicia concretamente conservaba sus facultades propias y su competencia para intervenir en todo tipo de juicios en que la Federación fuese parte.

Por otra parte, con base en el carácter del juicio, de él se derivan las causas que a su vez la ley fija para esa anulación, pues en la generalidad de los casos, estas causas motivan la violación de la ley, ya en cuanto a competencia, forma o norma aplicada o que debió aplicarse en su fondo y que sólo para las sanciones se autorizaba la anulación por desvío de poder, o sea - por el abandono de las reglas que aunque no expresamente determinadas en la ley, se encontraban implícitas cuando ésta última confiere una facultad discre-

cional; que la anulación por desvío de poder se circunscribe a las sanciones -- porque es ahí donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas de -- alusión aparece el derecho tributario ya que las autoridades en materia de im-- puestos no actúan ejercitando facultades discrecionales sino acatando preceptos-- expresos en las leyes.

La mencionada ley al determinar la competencia previene por -- una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y por otra las instancias de la administración pa-- ra pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegales -- emitidos que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado; en cuanto a-- la inconformidad de los particulares, conservaba las diversas situaciones previs-- tas en la ley de la Tesorería, donde con toda precisión se determinaba la oportu-- nidad para la inconformidad y el contenido de la misma que eran problemas -- que no habían logrado solución satisfactoria en antiguas leyes.

En las Reformas a la Ley Orgánica de la Tesorería de diciembre de 1935, se introdujeron dos adiciones importantes: la relativa a la inconformi-- dad en contra de la Constitución por una autoridad dependiente del Ejecutivo-- de responsabilidades administrativas en materia penal, esta adición llevaba por -- objeto ofrecer una garantía eficiente no sólo al particular deudor, sino a los -- funcionarios y empleados, y la regla que sometió a la jurisdicción del tribunal-- las negativas de devolución de impuestos, derechos o aprovechamientos legal-- mente percibidos, con el propósito de que toda la materia fiscal y no sólo los--

procedimientos de cobro quedaran sometidos en cuanto a su competencia jurisdiccional al organismo que se estaba creando.

Al quedar suprimido el juicio sumario de oposición, ya no tenfa razón de ser, distinguir entre si la decisión administrativa emanada o no de un procedimiento dentro del cual el afectado podfa legalmente ser oído y rendir pruebas, pues como se querfa otorgar al tribunal fiscal todas las facultades que necesitara para impartir justicia en los asuntos tributarios, los procedimientos previos llevados por la autoridad administrativa durante el periodo oficioso, no limitarfan la acción del tribunal fiscal ni las facultades que la ley le otorgaba para el esclarecimiento de la verdad.

Uno de los puntos principales que la ley de justicia fiscal acogió y fueron aceptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fué el de la necesidad de que la administración pública iniciara un juicio cuando estimara que una resolución dictada por ella en favor de un particular, creando en esto un interés directo y concreto, deberfa nulificarse por ilegal; a falta de tales disposiciones reglamentarias, se atribuyó el que las autoridades administrativas, comparadas en diversas ejecutorias de la Suprema Corte, nulificaran actos que no se emitieran acatando las reglas que debfan normarlos, no obstante que no se tratara de actos inexistentes sino simplemente viciados de ilegitimidad.

La Ley de Justicia Fiscal llamaba juicio y no recurso a la instancia al tribunal fiscal, pues el recurso suponfa continuidad dentro de un mismo procedimiento, pero con la instancia al Tribunal, por lo contrario se pasaba de -

la actuación oficiosa de la administración a la fase contenciosa, por consiguiente el Tribunal debería obrar siempre dentro del cauce de un proceso.

Los juicios en caso de nulidad eran de dos tipos; normalmente -- simples llamados juicios declarativos que consistían en juicios de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda y juicios que llevaban implícita la posibilidad de una condena, es decir negativas de devolución, pero el Tribunal no estaba dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, esto traía como consecuencia la negativa de los -- agentes del fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal, ya que al no hacerlo que legalmente estaban obligados, mediante el amparo, ya no se discutían -- las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente -- la posibilidad material o jurídica de la ejecución; por consiguiente la ley de -- Justicia Fiscal se limitaba a fijar en garantía del opositor que entre tanto el fallo no se cumpliera, seguiría en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución.

La nulidad se debía pronunciar respecto de alguna resolución, ésta debería ser expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades; que como los artículos 80. y 16 constitucionales obligaba a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar o motivar legalmente sus decisiones, la mencionada ley no podía coartar el derecho de los particulares para acudir al juicio de amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los Tribunales Federales una determinación que obligara a las autoridades fiscales a dictar una --

respuesta expresa con los fundamentos legales de la resolución que dictaren. Por tanto, es de observarse que la mencionada ley no tenía por objeto reducir o limitar esa garantía, sino por el contrario conceder una protección más eficaz al particular cuando ya contara con los elementos necesarios para iniciar su defensa jurisdiccional de sus intereses respecto de los problemas contravertidos, a pesar del silencio de la autoridad; la ley no hacía otra cosa sino dar al particular el derecho de pasar al examen de fondo del problema, a pesar del silencio de la autoridad ya que según la legislación de entonces, el particular estaba siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y si ésta era desfavorable, a promover un segundo en el que se examinaran los problemas de fondo; el uso de ese derecho dependería de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que hiciera el interesado en lo que le fuera más ventajoso, provocar la decisión expresa o que iniciara el debate de fondo, pero si optaba por recurrir al Tribunal no podía alegar como agravio la violación de los artículos 8o. y 16 constitucionales.

Por lo que toca a la admisión de la demanda, la ley de Justicia Fiscal adoptaba un criterio mucho más favorable para los particulares de la ley de amparo, de esta manera fijaba que la garantía del interés fiscal no era una condición para el ejercicio del derecho de oposición, sino únicamente para que se suspendieran los procedimientos coactivos.

Por lo que toca a las partes del juicio, se colocaba al coadyuvante de la administración lo cual no constituía una novedad, dado a la experiencia sobre

el tercero perjudicado en los juicios de amparo.

Señalaremos ahora el criterio considerado por la exposición de motivos que comentamos, sobre el concepto de cosa juzgada, y, al efecto, estableció -- que como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal, éstas tenían fuerza de cosa juzgada, pero que era una cosa juzgada relativa -- puesto que se podía destruir por una sentencia de amparo.

Por último exponía que el propósito del Ejecutivo con dicha ley, era el de dar nacimiento para que se desarrollara un órgano que protegiera en México la institución de justicia administrativa; que por ello se dejó al pleno el dictado de normas de carácter accesorio o secundario y toda la cuestión administrativa; que deja el subsanar las deficiencias que se presentan a la jurisprudencia del propio Tribunal.

De esta forma se llega al comentario de la facultad del Tribunal en pleno para fijar la jurisprudencia como en el caso de fallos contradictorios dictados por dos o más salas, dándose paso con esto a que si alguna de las salas dictara una resolución en contra de tal jurisprudencia, procedía el recurso de queja, que igualmente se promovía ante el pleno.

Las ideas fundamentales de la Ley de Justicia Fiscal, se plasmaron -- en norma y así el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta 31 de marzo de 1967 que derogó dicha ley, establecía:

"Artículo 146.- El Tribunal Fiscal de la Federación tendrá las facultades que este Código le otorga.

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

Esta autonomía, se completó con las garantías dadas a los Magistrados que lo integraban, consagradas en los artículos 148, 157 y 158 del ordenamiento legal ya invocado. Los Magistrados a que hacemos mención, eran designados -- por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Hacienda; pero no -- quedó ahí el afán de garantía del legislador, pues se pensó y con justa razón, que -- si solo intervenían en su designación el Presidente de la República y el Secretario -- de Hacienda, quizá aquellos no se sintieran con la independencia necesaria para re -- solver de acuerdo con su solo criterio en los asuntos en que debieran intervenir; en -- tonces se fortificaron las designaciones ordenando que fueran hechas en la forma -- que son realizadas las de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, es decir, -- con ratificación del Senado de la República. En esta forma el Magistrado se sentía -- desligado de todo compromiso, no solo con el Secretario de Hacienda, sino también -- con respecto al titular del Poder Ejecutivo. Por otro lado, no podían reducirse sus -- asignaciones económicas durante el ejercicio de su cargo, que dura seis años; esto, -- con el fin de que tampoco puedan ser presionados por el Secretario de Hacienda. -- Se consagró a favor de los mismos la garantía de inamovilidad, es decir, sólo podían -- ser removidos en los mismos casos en que lo son constitucionalmente los funcionarios -- del Poder Judicial Federal. La remoción debía ser ordenada por el Presidente de la -- República y ratificada por el Senado.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 160 del mismo ordenamiento legal antes invocado decía:

ARTICULO 160.- Las salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

I.- Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de sus dependencias; de la Tesorería del Distrito Federal; del Instituto Mexicano del Seguro Social y de cualquier otro organismo fiscal autónomo, que sin ulterior recurso administrativo determinen la existencia de un criterio fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos;

III.- Contra los acuerdos administrativos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, multas por infracción a la legislación federal o del Distrito Federal.

Para los efectos de esta fracción no se considerará como recurso administrativo la instancia de condonación que el particular promueva;

IV.- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictadas en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

V.- Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes, habiendo sido afectados por él afirman:

1o.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente, - salvo lo previsto por el artículo 55 de este Código;

2o.- Que el monto de crédito es inferior al exigido; o

3o.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes -- embargados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con el producto de - los mismos. El tercero deberá antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante- la oficina ejecutora; o

4o.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que - apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea - de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembarga- bles;

VI.- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar- la devolución de impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea unificada la deci- sión administrativa favorable a un particular.

En estos casos, cuando de la nulidad deba tomar nacimiento un crédi- to fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un em- bargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los ar- tículos 188 y 191.

VIII.- Contra las resoluciones definitivas que sin ulterior recurso ad- ministrativo, nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que --

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

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

IX.- Contra las resoluciones administrativas de carácter definitivo dictadas en materia de pensiones civiles, con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

X.- Contra las resoluciones o actos de las autoridades administrativas en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal;

XI.- Por las instituciones de fianzas contra los requerimientos de pago para hacer efectivas las que otorguen en favor de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados, de los Municipios o del Instituto Mexicano -

del Seguro Social.

XII.- Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación.

En vista de todo lo antes expuesto, cabe recalcar una vez más la afirmación de que consideramos que el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano Constitucional, puesto que el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica de dicho Tribunal vigentes a partir del 1o. de abril de 1967 así lo consideran en el espíritu de sus preceptos, cuestión que examinaremos más a fondo en el capítulo siguiente.

## CAPITULO CUARTO

COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y AL TITULO CUARTO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.

En capítulos anteriores se hizo referencia a los antecedentes y a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación; en el presente capítulo lo estimamos pertinente algunos comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, en la parte relativa al mismo.

De acuerdo con su Ley Orgánica, el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que ésta establece, (artículo 1o.) y se compondrá de 22 magistrados actuando en pleno o en salas, (artículo 2o.)

El Tribunal en pleno se integra con todos los magistrados; pero basta la presencia de 13 de sus miembros para que pueda efectuar sesiones. (artículo 14).

El Tribunal Fiscal, conforme al artículo 22 de la ley en cita, se compone de siete salas integradas por tres magistrados cada una y conocen de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación.:

1.- Las dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado;

III.- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinta al que se refieren las fracciones anteriores;

IV.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal;

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

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

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con --

cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, y

VIII.- Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.

Las sentencias dictadas en los juicios se considerarán definitivas -- cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado. (artículos 21 y 22).

Las salas del Tribunal Fiscal tienen competencia para conocer de -- los juicios promovidos por las autoridades que tengan por fin nulificar las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de las -- materias previstas en la competencia del Tribunal. (artículo 23).

Es interesante advertir que de acuerdo con el precepto citado en -- el párrafo anterior, se rompe la regla de que el particular es el que ejercita -- acción de nulidad ante el Tribunal fiscal en contra de resoluciones dictadas por autoridad que le sean adversas, ya que de acuerdo con dicha norma, es la Se-- cretaría de Hacienda la que demanda ante el citado organismo la declaratoria -- de nulidad de una resolución favorable a un particular.

El procedimiento que deberá llevarse en los juicios que se promue\_

van ante el Tribunal Fiscal, deberá ajustarse a la forma prevista en el artículo 169 del Código Fiscal de la Federación y a falta de disposición expresa, se -- aplicarán las prevenciones del Código Fiscal de Procedimientos Civiles.

El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 185, -- que los Magistrados pueden ser recusados por las partes del juicio cuando éstos -- tengan impedimentos o cuando habiendo sido requeridos por el Tribunal en pleno a dictar sentencia, no elaboren el proyecto dentro del plazo de quince días establecido por el Código; esta es una cosa nueva en el Código actual que destaca grandemente, ya que el Código antiguo no era congruente consigo mismo, -- al negar a las partes el derecho para hacer valer las causas que pudieran afectar la imparcialidad de los magistrados.

En la Sección IV del Código Fiscal, relativa a los casos de improcedencia y del sobreseimiento de los juicios que se ventilan ante el Tribunal -- Fiscal, dicho Código dice:

ARTICULO 190.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal:

I.- Contra resoluciones o actos que no afecten los intereses jurídicos del actor;

II.- Contra resoluciones o actos que sean materia de otro juicio que se encuentre pendiente de resolución ante el Tribunal Fiscal, o que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el mismo Tribunal, siempre que hubiere -- identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;

III.- Contra resoluciones o actos consentidos, expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados en este Código;

IV.- Contra las resoluciones o actos respecto de los cuales conceda este Código o la ley fiscal especial, algún recurso, medio de defensa ante las autoridades administrativas, o deban ser revisadas de oficio, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte interesada no la hubiese hecho valer oportunamente. No operará esta causa improcedencia cuando las disposiciones respectivas declaren expresamente que es optativa la interposición de algún recurso, o medio de defensa ante las autoridades administrativas;

V.- Contra resoluciones o actos administrativos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial;

VI.- Contra de ordenamientos que dan normas o instrucciones de carácter general y abstracto sin haber sido aplicadas concretamente al promovente;

VII.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado;

VIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.

ARTICULO 191.- Procede el sobreseimiento del juicio:

I.- Cuando el demandante desista del juicio;

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El Código Fiscal en sus artículos 196 y 199 marca el sistema de los Magistrados Instructores, esta medida cambia el sistema de Magistrados Semaneros y ya permite que se hagan cargo del manejo de sus expedientes, desde el conocimiento de la demanda hasta dejar el asunto en estado de que se lleve la audiencia respectiva, lo cual hace más rápida la tramitación de los juicios; ya que el constante manejo de los mismos permite a los Magistrados dictar los acuerdos necesarios para que sea rápido el proceso.

Por lo que toca a la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación que se detalla en los artículos 231, 232 y 233 del Código Fiscal de la Federación, que en sus textos señalan respectivamente:

ARTICULO 231.- La jurisprudencia se forma al decidir el Tribunal en pleno las contradicciones entre las resoluciones dictadas por las salas o cuando al conocer el Pleno del recurso de queja interpuesta en contra de una sentencia de sala, violatoria de la jurisprudencia, el Tribunal resuelva modificar su jurisprudencia.

ARTICULO 232.- Los magistrados, las autoridades o cualquier particular, podrán dirigirse al Tribunal en pleno denunciando la contradicción entre las sentencias dictadas por las salas. Al recibir la denuncia, el presidente del-

Tribunal designará por turno a un magistrado para que formule la ponencia respectiva a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción y cuál debe ser el criterio que como jurisprudencia adopte el pleno.

En estos casos será necesaria una mayoría de dos terceras partes de los magistrados presentes, quienes, para resolver contradicciones, deberán ser -- cuando menos quince. Para modificar la jurisprudencia se requerirá el mismo -- quórum y mayoría a que se refiere este artículo.

ARTICULO 233.- La jurisprudencia del Tribunal será obligatoria para las salas del Tribunal y sólo el Pleno podrá variarla. Las salas, sin embargo, podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para ello.

Como se observa en los mencionados numerales, la jurisprudencia del Tribunal Fiscal tiene como primer objeto el resolver las contradicciones surgidas de resoluciones dictadas por las salas o, en otro supuesto, cuando el pleno conociendo de queja interpuesta en contra de una sentencia de sala que vio la jurisprudencia del Tribunal, resuelva modificarla.

Igualmente se contiene el procedimiento a seguir en esta materia;-- mencionándose por último, los principios normativos de dicha jurisprudencia.

Es menester hacer mención a la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, sentada por el Pleno el 30 de octubre de 1939, en la que se declaró la incompetencia de las salas para resolver sobre constitucionalidad de leyes, cuyo fundamento se encuentra en el criterio, coincidente con el de la Suprema Corte de Justicia, de que esa facultad está reservada para el Poder Judi-

cial.

Sobre estas bases legales se establece el funcionamiento jurisprudencial del Tribunal en comentario.

**RECURSO DE REVISION.-** Antes de entrar al comentario del recurso de revisión fiscal que se encuentra reglamentado en los artículos 240 al 244 del Código Fiscal de la Federación en vigor, consideramos pertinente hacer una somera referencia a sus orígenes.

Si bien la Ley de Justicia Fiscal introdujo en el contencioso-administrativo carácter de cosa juzgada a las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación adversas a las autoridades y favorables a los particulares, la naturaleza relativa de ésta quedó totalmente desvirtuada al expedirse el decreto de 30 de diciembre de 1946, con el que se implantó un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta razón resulta evidente que las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal no eran cosa juzgada por admitir los recursos establecidos en los decretos de 1946, salvo los casos en que la cuantía era menor de \$20,000.00.

Podría suponerse que dicho recurso se intentaba solamente en los juicios en que había duda notoria sobre la validez jurídica de las resoluciones del Tribunal, pero si contáramos con estadísticas adecuadas, nos atreveríamos a decir que siempre que se dió uno de los supuestos para la procedencia del recurso, las autoridades lo interpusieron. Esta suposición nuestra se basa en el

hecho comprobado de que una de las razones del problema del rezago de la Cor  
te, lo constituyó el considerable número de juicios fiscales en revisión.

Como paliativo a dicho problema, la presente administración esta—  
blece un nuevo criterio para la procedencia de interposición de la revisión. Es—  
to lo contemplamos en los artículos antes mencionados del nuevo Código Fiscal—  
de la Federación, los cuales establecen el recurso de revisión en contra de reso—  
luciones dictadas por las salas del organismo que es objeto de nuestro estudio.

Del análisis del estudio de los preceptos invocados, se advierte la—  
plausible idea de nuestros legisladores de evitar la interposición del recurso de—  
revisión por simple inercia o burocraticismo puesto que éste sólo procederá cuan—  
do el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secre  
taría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda, o de los direc—  
tores o jefes de los organismos descentralizados, en su caso, y además, el escri—  
to respectivo deberá ser firmado por el titular de la Secretaría o Departamento—  
de Estado o por los directores o jefes de los organismos descentralizados, según—  
corresponda, lo cual evidencia el interés legislativo de que el recurso se promue—  
va bajo la responsabilidad de dichos funcionarios ante el Tribunal en Pleno.

En caso de que la resolución plenaria sea adversa a las autoridades,  
éstas podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de —  
Justicia de la Nación, sólo en los casos excepcionales y rigurosos previstos por—  
el artículo 242, es decir: que el escrito sea firmado por el titular de la Secreta  
ría, Departamento de Estado o por los directores o jefes de los organismos autó—

nomos, según corresponda, que en el mismo se expongan las razones que determinan la importancia y trascendencia del asunto de que se trata. En caso de que el valor del negocio sea de \$500,000.00 ó más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto de recurso.

Según el artículo 243, el recurso de revisión se sujetará a lo previsto por la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales respecto a la revisión en amparo directo.

En el artículo 244 está presente la intención de que el recurso de revisión fiscal solo se interponga en casos excepcionales, puesto que si a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se justifica la importancia y trascendencia del asunto, ésta desechará el recurso.

Por lo anterior debe considerarse valiosa la preocupación del nuevo Código Fiscal, de buscar medidas para resolver el rezago de revisiones fiscales ante la Suprema Corte, limitando la posibilidad de la interposición del recurso; pero debemos advertir que a nuestro juicio no es adecuado que se hayan establecido dichos recursos exclusivamente a favor de las autoridades, aunque obviamente el particular o particulares afectados con una sentencia dictada por una sala del Tribunal, tendrá posibilidad legal de impugnarla por medio del juicio de amparo de acuerdo con lo establecido en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Ahora bien, es interesante resaltar que la exposición de motivos del Código vigente expresa textualmente lo siguiente:

"Como una innovación indispensable para proteger los intereses nacionales, se crea un recurso que pueden hacer valer las autoridades contra las sentencias de las salas y de la que debe conocer el Tribunal Fiscal en pleno.— El recurso debe interponerse sólo cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia a juicio de los titulares de las Secretarías, Departamentos o de los organismos autónomos, quienes expresamente deberán autorizar dichos recursos, o en su ausencia los funcionarios que legalmente deban sustituirlos."

"La revisión de las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, se regula en el proyecto proponiendo que las autoridades tengan la facultad de interponer el recurso contra las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal en pleno respecto de los asuntos de importancia y trascendencia llevados a su conocimiento, en virtud de recursos interpuestos por las autoridades contra las sentencias de las salas. Se considera que la solución propuesta limita de manera muy efectiva el número de negocios que pueden someterse al más alto Tribunal, puesto que la capacidad de decisión del Tribunal Fiscal en pleno no excede de 300 asuntos por año. De este número los casos en que habrá de interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia seguramente serán en cantidad reducida y ello aliviará de manera importante la situación que ha venido registrándose y que en parte ha contribuido al rezago porque atraviesa la propia Suprema Corte de Justicia."

Como corolario de lo expuesto, podemos concluir con base en lo que establecía la Ley de Justicia Fiscal y el artículo 166 del Código Fiscal de

la Federación, vigente hasta el 31 de marzo de 1967 y lo que prevee el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que éste ha sufrido una transformación fundamental puesto que en su origen, como su nombre lo indica, sólo debería conocer de controversias entre el Estado y el particular, exclusivamente derivados de la aplicación de normas de carácter fiscal, sin embargo, advertida la idoneidad e imparcialidad de dicho organismo, se le atribuye competencia para conocer de materias distintas a la fiscal y así el citado artículo 22 de su ley orgánica le otorga competencia para conocer no solo de conflictos en el orden fiscal, sino también de otro orden como ya se ha dicho anteriormente.

La tendencia valiosa del legislador respecto a ampliar la jurisdicción por materia del organismo que estudiamos, será realidad cuando se estructure un auténtico tribunal de lo contencioso-administrativo, que conozca de todas las controversias que se susciten entre el Estado y el particular y que no sea de justicia delegada y de simple anulación, sino que tenga plena jurisdicción.

## CONCLUSIONES

1.- Tomando en cuenta la evolución que ha sufrido la teoría sobre la división de poderes, en la actualidad ésta debe entenderse como una coordinación de funciones, como una nueva distribución de competencias entre los poderes.

2.- El Poder Ejecutivo desempeña su función a través de órganos de Administración Activa y órganos jurisdiccionales.

3.- Solamente los órganos jurisdiccionales del Poder Ejecutivo son competentes para calificar la constitucionalidad de leyes.

4.- Sostenemos la Constitucionalidad de nuestro Tribunal Fiscal, ya que apegados a lo establecido en la fracción I, párrafo segundo del artículo 104 -- Constitucional, que reconoce este tipo de tribunales autónomos como emanados de esa propia Carga Magna. Aún más debemos tener en cuenta que el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal en estudio, ambos en vigor, en sus artículos 169 y 10. respectivamente, no hacen más que sancionar el precepto constitucional.

5.- Atendiendo al criterio que prevalece de una elaboración más técnica y jurídica de los cuerpos legislativos de carácter fiscal que hemos comentado, es necesario hacer hincapié en la necesidad existente de llevar a un plano más general las funciones jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, creemos como una necesidad inevitable - cuya solución se ha de reflejar en la totalidad del vasto campo administrativo-, que la creación de un verdadero tribunal

de lo contencioso-administrativo debe ser inminente. El resultado que se pueda obtener con esta creación legislativa sería el mejor comentario de nuestro concepto.

## BIBLIOGRAFIA.

- Alanfs Fraga, Gustavo.- Los Tribunales Administrativos y la Separación de Poderes.- Tesis recepcional.
- Bassols, Narciso.- La Nueva Ley Agraria.
- Briseño Sierra, Humberto.- Derecho Procesal Fiscal.
- Carrillo Flores, Antonio.- La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la -- Administración en México.  
El Tribunal Fiscal de la Federación  
Un Testimonio 1966.
- Cruzado, Manuel.- Elementos de Derecho Administrativo.
- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.
- Gropalli, Alejandro.- Doctrina del Estado.- Traducción del Dr. Andrés -- Serra Rojas.
- Lanz Duret, Miguel.- Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen.
- Locke, John.- Ensayo sobre el Gobierno Civil.
- López Velarde, Guillermo.- Apuntes para un segundo curso de Derecho Administrativo.
- Montesquieu.- El Espíritu de las Leyes.
- Pallares, Jacinto.- El Poder Judicial.
- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.  
Constitución Política de 1824, 1857 y 1917.  
Diario de los Debates de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte, contra las sentencias del Tribunal - Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1946.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Segundo número Extraordinario -- 1966.

Ley de Justicia Fiscal.- Diario Oficial de 31 de Agosto 1936.

Código Fiscal de la Federación - Derogado.

Código Fiscal de la Federación - Vigente y Exposición de Motivos.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.