

278,  
2ej



# Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON

## EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NATURALEZA JURIDICA.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MARIO PERALTA SANCHEZ

San Juan de Aragón, Estado de México

1990

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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

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

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

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

## "INTRODUCCION"

La Unificación de la Justicia Administrativa, constituye la base teórica para crear al Tribunal Superior de Justicia Administrativa; en siglos anteriores, al no existir Tribunales de naturaleza Administrativa, las controversias eran dirimidas por Tribunales comunes y tradicionales pertenecientes a la esfera del orden Judicial; sin embargo, en la actualidad se han reorganizado y reestructurado diversas Instituciones pertenecientes a la administración activa tanto en su forma, como en su contenido, una muestra de ello y que influyó en México para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, cuyas raíces fueron tomadas del Consejo de Estado Francés.

Por otra parte, en nuestro Estado de Derecho se siguen generando Leyes, Decretos, Circulares, Códigos, Reglamentos, etc., para regular todos los ramos del Derecho, que no han hecho, sino saturar y ahogar a los gobernados en un exceso de información, ocasionando quizá ello, la pérdida de algún derecho por no encontrar el artículo de una Ley perdida por ahí, o por la pérdida del tiempo que se sufre en las diversas Instituciones Públicas en la búsqueda de la Justicia.

A fin de satisfacer las grandes necesidades del conglomerado humano en demanda de justicia, en lo relativo a materia administrativa, se pretende crear un Tribunal Superior de Justicia Administrativa que conozca y resuelva de manera genérica, - de todas las controversias planteadas entre la Administración Pública activa y los administrados; una de las características de dicho Tribunal, será un Tribunal Judicial-Administrativo, donde se concentrará la Unificación de la Justicia Administrativa y, que requerirá una Ley General para que regule al Tribunal tanto en su forma orgánica, como en materia de procedimiento, - aplicable al Distrito Federal y a todos los Estados Integrantes de la Federación, que cada Estado contará con su propio Tribunal Superior de Justicia Administrativa, para hacer de ello la Jus-

ticia más dinámica, pronta y expedita

Con los grandes avances de la ciencia y la tecnología, el derecho tendrá que valerse de ellos para una impartición mejor de Justicia; en este momento la computación juega un papel muy importante en la automatización de información y; si se aprovecha adecuadamente este material en el medio jurídico, procesal y doctrinal, estaremos en presencia ante un derecho de vanguardia.

"EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NATURALEZA JURIDICA"

CAPITULO PRIMERO.

1. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. ANTECEDENTES HISTORICOS.

- 1.1. En Francia (1789-1889).....Pág. 1
- 1.2. En el México Prehispánico.....Pág. 12
- 1.3. En la Colonia.....Pág. 22
- 1.4. En el Umbral del siglo XX.....Pág. 30

CAPITULO SEGUNDO.

2. CONFORMACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 27 DE AGOSTO DE 1936.

- 2.1. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación..Pág. 33
- 2.2. De la integración del Tribunal Fiscal de la Federación.....Pág. 37
  - 2.2.1. Del Presidente del Tribunal.....Pág. 37
  - 2.2.2. Del Pleno.....Pág. 39
  - 2.2.3. De las Salas.....Pág. 41
- 2.3. Excusas e Impedimentos.....Pág. 46

CAPITULO TERCERO.

3. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. VIGENTE.

- 3.1. Competencia.....Pág. 49
- 3.2. Integración del Tribunal Fiscal de la Federación y Atribuciones.....Pág. 51
  - 3.2.1. De la Sala Superior.....Pág. 51
  - 3.2.2. Del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.....Pág. 60
  - 3.2.3. De las Salas Regionales.....Pág. 63

- 3.2.4. Del Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor, Secretarios, Actuarios y Peritos.....Pág. 73

CAPITULO CUARTO.

4. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

- 4.1. El Tribunal Fiscal de la Federación como Organismo de Justicia Delegada, eminentemente Fiscal....Pág. 78
- 4.2. El Tribunal Fiscal de la Federación como Organismo Autónomo.....Pág. 85

CAPITULO QUINTO.

5. HACIA EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

- 5.1. La Unificación de la Justicia Administrativa....Pág. 88
- 5.2. Anteproyectos de 1964 y 1973.....Pág. 90
- 5.3. Estructura, Competencia y Funciones en el ámbito Federal del Tribunal Superior de Justicia Administrativa.....Pág. 92
- 5.4. La tendencia al Derecho Cibernético General.....Pág. 99
- 5.4.1. El Derecho Informático.....Pág. 102
- 5.4.2. Programas Jurídicos en Computación.....Pág. 106

CONCLUSIONES FINALES.....Pág. 108

BIBLIOGRAFIA.....Pág. 110

" EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NATURALEZA JURIDICA "

CAPITULO PRIMERO: 1. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.  
ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1. En Francia (1789-1889).

La situación económica de Francia era desastrosa debido al derroche escandaloso de los monarcas y a los cuantiosos gastos originados por las frecuentes guerras en que se vio comprometida.

A esto contribuyó, la conducta de los gobernantes del absolutismo y del despotismo ilustrado; así cómo, en lo que a materia política se refiere, haciendo que el pueblo no fuese tomado en cuenta para ninguno de los problemas nacionales; la influencia que ejercieron los intelectuales racionalistas de la Enciclopedia sobre las mentes del pueblo, hicieron resaltar esta injusticia, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la situación anómala de que los impuestos recaían sobre las clases más débiles y más necesitadas, lo que causó una crisis financiera que obligó a convocar a los Estados Generales que lo integraban la nobleza, clero y pueblo.

Luis XVI recibió al subir al trono, un gobierno en bancarota, una corte gastadora e irresponsable, una nobleza corrompida y cargada de privilegios, una burguesía ansiosa de acabar con el régimen feudal y un pueblo hambriento y miserable, agobiado por las obligaciones e inflamado de odio contra los poderosos.

Para hacer frente a tan difícil situación económica se fueron acumulando empréstitos, que no hicieron sino retardar un poco más la bancarrota general. Este monarca fué nieto de Luis XV, a quien le sucedería en el trono en el año de 1774 y terminó su reinado en forma trágica. Su esposa María Antonieta era una mujer frívola y poco preparada a la que tampoco ayudaron sus familiares y consejeros, la falla no fue del monarca, sino de todo el sistema heredado.

En aquella Francia, había tres clases sociales:

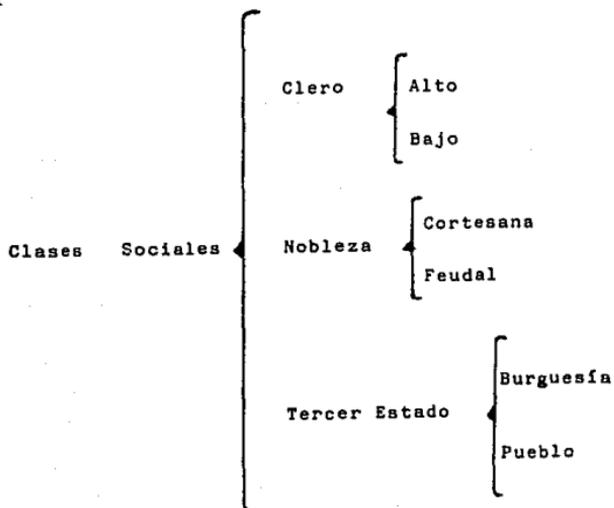
La primera clase la constituía el clero, que se dividió en alto y bajo--el primero de los cuales estaba formado por aristócratas que figuraban en las camarillas de Versalles y tenían todos los privilegios de un señor feudal, y el segundo, que era llamado bajo clero, extraído del pueblo y compartía la miseria de éste.

La segunda clase estaba integrada por la nobleza, la --cual también se dividía en alta y baja--la primera era la corte sana que sólo se preocupaba de conquistar el favor del monarca y cobrar las rentas de sus tierras o disfrutar de sus privilegios, la segunda vivía en sus territorios feudales y compartía en parte los problemas del campesino.

La tercera se llamaba Estado llano y la formaban los --burgueses, campesinos, artesanos y sobre ellos recaían los impuestos, de tal forma que las cargas fiscales consumían la mitad de los productos de la tierra. La burguesía era la mejor preparada intelectualmente y estaba ansiosa de poder conseguir los puestos oficiales, que eran privilegios de la nobleza y del clero.

Para una mejor visión ver la gráfica que se expone:

Gráfica Nº 1



Los problemas económicos inclinaron a Turgot, ministro de Hacienda, a suprimir los privilegios de que gozaban la nobleza y el clero, así como, suprimir los gastos inútiles de la Corte, cosa que asustó a los nobles, quienes determinarían su caída.

La ayuda que Francia prestó en la Guerra de Independencia de Estados Unidos le costó más de 500 millones de francos. Con ello se acabó de romper el equilibrio de las finanzas, presentándose la crisis en toda su magnitud.

Como la nobleza, el clero y la corte, se negaran a reducir sus gastos para ayudar al rey, y como la agitación en las provincias fuera en aumento, otro ministro, llamado Necker, propuso a Luis XVI que se convocara a una reunión de "Estados Generales o Parlamento Nacional" para 1792, a fin de discutir los problemas de Francia y buscarles alivio.

Los "estados generales" en Francia eran tres, de acuerdo con las clases sociales: nobleza, clero y pueblo, o sea, el estado llano. En los casos de grave crisis, o cuando se necesitaban fondos para sostener las guerras, el Rey de Francia podía convocar a los representantes de estos tres estados a fin de que propusieran las medidas convenientes. Pero desde 1614 los reyes franceses no habían necesitado de los estados generales. Este se encontraba formado por 300 diputados del clero, 300 de la nobleza y 600 del estado llano en números redondos. Los diputados debían presentar sus peticiones por clase social.

La etapa de los Estados Generales se refirió a la discusión sobre la forma de votación, si se hacía por órdenes triunfarian los privilegiados; si se hacía por cabeza, el pueblo

aseguraba la mayoría de votos. El Tercer Estado no llegó a un acuerdo sobre el problema de la votación y el 17 de junio se transformó en Asamblea Nacional Constituyente.

El rey, por miedo, mandó cerrar el local donde se reunían los asambleístas, pero los diputados se fueron al juego de pelota y juraron no separarse hasta haber dado a Francia una Constitución.

Disgustada la Corte por la forma en que el Estado llano (dirigido por la burguesía) iba logrando sus propósitos, manióbró hasta lograr que se enviaran a los alrededores de París varios regimientos preparados para dar, en caso necesario un golpe de represión y disolver la Asamblea.

Mal aconsejado el monarca, concentró sus ejércitos en Versalles y destituyó a Necker, a quién consideraban simpatizante del Estado llano. El pueblo indignado tomó la Bastilla que era prisión del Estado y símbolo del poder real. El 4 de Agosto de 1789 la Asamblea Constituyente suprimió los antiguos derechos feudales. El viejo régimen fué destruido en unas cuantas horas y, para el 26 del mismo mes se formuló la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano".

Por fin, el 3 de septiembre de 1791, la Asamblea Constituyente aprobó la primera Constitución Política de Francia. Según ésta, el gobierno se dividía en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Al respecto el Dr. Fix Zamudio dice: "El Consejo de Estado Francés. De acuerdo con la legislación expedida por la Asamblea Nacional revolucionaria en 1790, según un concepto muy rígido de la división de las funciones, inspiradas en las ideas expuestas por el teórico de los tres poderes a Carlos María -

de Secondat, Barón de Montesquieu; legislación que se apoyó en principio de que los jueces ordinarios no podían resolver los conflictos administrativos, ya que "juzgar a la administración es también administrar" (1).

El Doctor Fix Zamudio, en su trabajo "Hacia un Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa", agrega:  
 "El Consejo de Estado fue obteniendo una independencia paulatina de la administración, y si bien en una primera etapa que se prolonga hasta el año de 1872, funciona sólo como tribunal de jurisdicción retenida, es decir como un órgano que propone resoluciones que son suscritas posteriormente por la misma administración, con posterioridad a esta fecha, se le otorgó el carácter de tribunal de jurisdicción delegada, es decir, que pronuncia de manera autónoma sus decisiones, pero formalmente a nombre de la propia administración.

En vía de ejemplo debe recordarse como una de las creaciones de mayor significado de la jurisprudencia del propio Consejo de Estado Francés, el concepto de "desviación de poder", como un instrumento para el examen de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, que anteriormente escapaban al control judicial" (2).

Por otro lado el licenciado Leopoldo R. Arreola Ortiz, en su trabajo "La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación", nos da un análisis del desarrollo del Derecho Administrativo Francés diciendo:

"El Derecho Administrativo Francés, ha tenido como piedra angular de su desarrollo, el principio de la separación de poderes. Este principio se ha desarrollado en dicho país en

(1) Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al Servicio de México. Vol. II. México, Ed. T.F.F., 1982, p 385.

(2) Idem. p. 385.

un doble sentido. Por un lado, sobre la base de que la actuación del Poder Ejecutivo no debe ser revisado por él mismo, sino que requiere de un organismo diverso que se encargue de llevar a cabo dicho control.

Sin embargo, a pesar de que lo anterior nos llevaría a la conclusión de que es el Poder Judicial el que debería ejercer el control de la legalidad sobre la administración pública, por razones de carácter más bien históricas que jurídicas, el sistema francés, dando una peculiar interpretación al mismo principio de separación de poderes, ha creado dos jurisdicciones diferentes totalmente independientes entre sí la Jurisdicción o Poder Judicial y la Jurisdicción o poder Administrativo, de esta manera, el principio de separación de poderes, es igualmente interpretado en el sentido de que la administración pública no puede ser juzgada por los Tribunales del Poder Judicial, sino que debe ser juzgada, en razón de su especialización, por tribunales especializados; esto es por Tribunales Administrativos que se originan y radican en la propia administración pública activa.

La razón de esta segunda interpretación del principio de separación de poderes, como ya se ha expuesto, es eminentemente histórica. En efecto, dentro del sistema francés, el poder judicial actual surgió a la sombra del poder ejecutivo, radicando en los tradicionales Tribunales del Rey de tendencias eminentemente monárquicas y conservadoras; por ello, cuando a raíz del movimiento revolucionario francés en 1789, Francia cambiara su sistema de gobierno; el nuevo sistema político, de corte republicano, teniendo extrema desconfianza

de tales Tribunales, por ser los mismos incompatibles, por su carácter conservador, con las nuevas ideas triunfantes de la revolución prefirió el nuevo gobierno, la creación de nuevos Tribunales para la impartición de la justicia en el ámbito administrativo dentro de los Tribunales Judiciales.

Lo expuesto fue la razón por la cual, dentro del sistema francés, se originó la división del poder jurisdiccional, entre el poder judicial propiamente dicho, que a partir de esa época fue circunscrito al conocimiento de controversias en materia de derecho común, y el poder jurisdiccional administrativo que fue estructurado para conocer de la aplicación de la justicia en el ámbito de la administración pública activa, que lesionaran los intereses de los particulares.

De esta manera, el control de la legalidad de la administración le fue confiado a un organismo que, aunque con antecedentes dentro de la realeza, había mostrado su valía revolucionaria. Este organismo lo fue el "Consejo de Estado" (Conseil d'Etat), el que si bien provenía del antiguo Consejo del Rey, - fue sometido a una metamorfosis absoluta bajo del imperio napoleónico, siendo el Consejo Directo de Napoleón, y el encargado de tareas extraordinarias como fue el de estructurar el nuevo sistema jurídico napoleónico que ha perdurado hasta nuestros días y cuya influencia se ha extendido por todo el mundo, principalmente en el bloque occidental" (3).

El nuevo gobierno de carácter republicano dividió al Poder Legislativo en dos Cámaras: la de los Quinientos y la de los Ancianos; la primera las presentaba el senado y la última apro

(3) Ibidem. p. 167 y 168.

baba o rechazaba las leyes que la de los quinientos presentaba.

El Poder Ejecutivo estaba en manos de cinco magistrados (Directorio), que debían renovarse en años distintos. El Poder Judicial conservó su organización anterior.

Antes de terminar sus labores, la Convención había redactado una nueva Constitución que debía sustituir a la de 1791.

Con el gobierno de los cinco magistrados que constituían el Directorio, surgió de nuevo el desorden, la inmoralidad; el amor al lujo y el despilfarro del dinero de la nación.

Ante esta situación de desenfreno, el pueblo de París - dio muestras de inconformidad, deseando el orden y buscando a un "hombre fuerte" capaz y de prestigio que restableciera la normalidad, este hombre lo era, Napoleón Bonaparte.

El día 21 de enero de 1793, ejecutarían al Rey francés Luis XVI, por su mal gobierno, por el absolutismo, despotismo y la mala distribución de los impuestos.

Napoleón Bonaparte, joven militar que, con el tiempo - llegaría a conquistar todo occidente, y ser el Emperador de Francia; en la Catedral de Nuestra Señora de París (Notre Dame) el Papa Pío VII ofreció oficialmente la Corona Imperial a Napoleón I, corona que éste tomó y se puso con sus propias manos, como - lo hiciera Carlomagno mil años atrás; este acto se llevó a cabo el día 12 de diciembre de 1804.

El nuevo gobierno estuvo integrado por un "Consejo de Estado" que preparaba las Leyes y un cuerpo Legislativo que las aprobaba o rechazaba.

De esta manera, hace alusión el licenciado Leopoldo R. Arreola Ortiz, manifestando que:

"El Consejo de Estado Francés, que se iniciara como una Institución Napoleónica en virtud de la Constitución del año VIII, emitida en dicho régimen; con la reestructuración pierde gran parte de su importancia, para, posteriormente, al reestructurarse la república, reaparecer con sus características de organismo contencioso administrativo; si bien, ejerciendo una justicia retenida y sólo como juzgador de revisión; la cual, merced a la actividad jurisdiccional del propio consejo, es abandonada para, a partir del 13 de diciembre de 1889, sustituirla por la teoría de la justicia delegada, declarándose el propio Consejo de Estado en juzgador de derecho común en materia administrativa (4)".

En la actualidad, el Consejo de Estado constituye el Tribunal Administrativo que, independientemente del Poder Judicial, ejerce la administración de justicia en el ámbito administrativo. Finalmente, en el año de 1953 la legislación reestructuró la organización de la justicia administrativa francesa, creando los Tribunales Administrativos de primera instancia, y situando al Consejo de Estado como un órgano de apelación y de última instancia, como veremos en su oportunidad, influyó en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación; ya que nuestros legisladores consideraron adecuado para el desarrollo de la Administración Pública, la creación de un Tribunal Jurisdiccional que se encarga de dirimir las controversias entre los administrados y la administración activa; y para ello, siguiendo los pasos del derecho francés, se optó por crear dentro del ámbito del Poder Ejecutivo dicho organismo, con una actividad similar a la que realiza

(4) Ibidem. p. 168.

za el Consejo de Estado Francés.

## 1.2. En el México Prehispánico:

Los tepanecas una tribu desconocida, pobre y valerosa, peregrinaba buscando el lugar prometido por su Dios: eran los aztecas. En ellos iba a, personalizarse la nueva marcha de la religión nohoa. Llamábanse aztecas porque eran originarios de aztlán, su Dios que los acompañaría a lo largo de su peregrinar era Huitzilopochtli (Dios de la guerra) o Mexi, ya que su organización era totalmente teocrática.

Al fin los aztecas en el Valle de México, los encontramos en el año 908 en una isleta cerca de Culhuacán, en el lago de Chalco, avanzaron al sur y estuvieron sucesivamente en Tzompanco, Apazco, Chapultepec en el año de 1755, Tizapan, Acatzintitlán Mexicaltzinco, Iztacalco, Mixiúhcan; y el gran sacerdote Tenoch, el alma de la tribu, encontró al fin a una isleta en el lago y fundó la ciudad del nombre de su Dios "Mexi, se llamó México; del nombre de su fundador se llamó Tenochtitlán, la ciudad de Tenoch. Tenoch era un tunal, nochtli, sobre una piedra, tetl, lo fué también de la nueva ciudad, poniéndole encima una águila como signo de grandeza; el tunal sobre la piedra es el verdadero símbolo, el dios les habló y les dijo que ese era el lugar prometido; la gran Ciudad de México Tenochtitlán estaba fundada" (5).

El espíritu de nacionalidad no existía, pues en esas tribus del norte fundaban su ciudad y extendían su poder por medio del tributo. Fundada la Ciudad de México Tenochtitlán, dividióse la gente en cuatro barrios o calpullis por mandato de su Dios.

(5) "México a través de los Siglos". 18 ed. Tomo II México, Ed. Cumbre, 1982, p. 49.

A partir de su establecimiento decidieron cambiar su régimen teocrático por otro que les garantizara su supervivencia en aquel medio tan hostil. Resolvieron pues, darse un rey y pidieron al hijo del señor de Culhuacán, "Acamapichtli (puñado de cañas), para que los gobernara, aunque continuaban sometidos a Tezozómoc, el señor de Atzacaputzalco" (6).

Muerto Acamapichtli eligieron a: "Huitzilfuitl (pluma de colibrí) por tecuhtli. Con este nombramiento quedaba confirmada la monarquía" (7), siendo éste aún soltero, le pedirían al señor de atzacaputzalco a su hija Ayauhchíhuatl para ser la esposa de Huitzilfuitl y a la vez reina de los mexicas. De esta unión nació Chimalpopoca (escudo humeante) y por ordenes de Tezozomoc, quitó el tributo a los tenochca. Contaba Chimalpopoca con el cariño y apoyo de su abuelo Tezozomoc, Chimalpopoca siguió ayudando a Atzacaputzalco a conquistar todo el valle de México y sitios fuera de éste como Huejotzingo, Toluca y Texcoco; Tezozomoc, se hizo proclamar señor del Anáhuac, dando a Netzahualcōyotl el palacio de Ceilán en Texcoco.

Muerto Tezozomoc, le sucedería su hijo Maxtla, hombre déspota y tirano que privaría de los beneficios de que gozaban los technocas. Itzcōatl (serpiente de obsidiana) llaman las crónicas el primer emperador, y fue el primero que no solamente hizo de la ciudad tenochca una ciudad libre, sino que la levantó como señora de los lagos y reina poderosa del Anáhuac.

El profesor Ciro González en su obra Síntesis de Historia de México nos dice: "Se formaría un verdadero pacto social a lo largo de la vida del imperio mexicana, conocida como "La Triple Alianza" que la formarían el Rey de Texcoco, la pequeña ciudad

(6) Ibidem. p. 70.

(7) Ibidem. p. 73.

dad de Tlacopan (Tacuba) y los mexicas: que se lanzarían sobre Atzacaputzalco para tener un dominio entero del Anáhuac" (8).

El sacerdocio, no queriendo quedar sin intervención en un acto político tan importante, estableció la consagración y la idea de que por ella el monarca se identificaba con el dios. De aquí, pues, nació el contar siempre con el sacerdocio, que era quién podía deificar al hombre rey. Con la ficción teo-política.

Subió al trono Motecuhzoma Ilhuicamina, quien tanto se había distinguido durante la guerra de Atzacaputzalco, con tantas conquistas aumentó no solamente el renombre y la influencia política de los mexicas; conquistando lo que hoy es el estado de Puebla, Veracruz, Morelos y Guerrero. Pensó entonces en establecer la organización administrativa, dentro de su organización encontramos el "tecpan" donde había diversas salas destinadas a los diferentes rangos. Allí se establecieron los tribunales, que en diversas jerarquías administraban justicia. Pero ningún juez podía dar sentencia de muerte, no creían los tenochcas que un hombre pudiera quitar la vida a otro hombre: esto estaba reservado al emperador, que era la imagen del dios.

Expliquemos esta organización especialísima; "la conquista no era la ocupación permanente; reducíase a imponer tributos al pueblo vencido, que así reconocía la superioridad del vencedor en vez de tener un interés común que en ellos hiciera nacer el amor de la patria, producía en cada tributario el deseo de liberarse del yugo tributario" (9). Los tributos se pagaban cuatro veces al año, dividiéndolo sus dieciocho meses en 5-4-4-5. El tributo consistía principalmente en mantas, enaguas, camisas, plu-

(8) González Blackallier, Ciro E. y Guevara Ramirez, Luis. Síntesis de Historia de México, 15 ed. México, Ed. Herrero, 1974, p. 116.

(9) "México a través de los Siglos" opus. cit. p. 109.

mas, metales preciosos, abanicos de pluma, trajes guerreros, piedra, cortinas, cacaho, etc., a los pueblos que se daban en paz no les imponían tributo cierto, ellos llevaban lo que creían oportuno. Pero a los pueblos que tomaban de guerra les llamaban tequítin tlácotl, que quiere decir tributan como esclavos.

Resulta, pues, tres maneras diferentes de organización tributaria:

"a) La de los pueblos que se daban de paz, que sólo llevaban su tributo porque conservaban completa su autonomía, sin que ellos hubiese la intervención de los calpixqui (funcionarios encargados de cobrar los tributos).

b) La de aquellos en que se ponían recaudadores, pero que elegían libremente a sus tecuhtli (rey), y conservaban completa independencia en su régimen propio y por último,

c) La de los que recibían señor por nombramiento de quien los había conquistado" (10).

Pero les faltaba el instinto de la nacionalidad y de aquellos pueblos no hacían parte de su territorio; no mezclaban las razas vencedoras y vencidas para hacer una nueva que tuviese iguales aspiraciones y una misma patria; no confundían los intereses de ambas para crear un interés común; por el contrario, hacían más profunda la división, y cuando al fin creían los mexica que habían dominado centenares de ciudades, únicamente habían conquistado millones de enemigos con hambre de venganza y sed de exterminio.

La división de la isla de Tenochtitlan en veinte calpulli cada una de ellas tenía una autoridad, que debía tener más bien un carácter familiar ó de jefe de tribu, y que cuidase únicamente

(10) Ibidem. p. 113.

de los intereses privados de ese calpulli.

Esta autoridad recibía el nombre de chinancalli que significa cerco o agrupamiento de casas, o sea un espacio determinado de la ciudad. La dignidad del chinancalli no era política, se reducían a mirar por las tierras del calpulli y defenderlas. Amparaban a los habitantes del calpulli y hablaban por ellos ante los jueces y otras dignidades, que era de interés común. No se extendía su autoridad a los negocios del culto que de los sacerdotes dependían; no tenían que ver con la clase guerrera, no ejercían jurisdicción y sólo iban a hablar ante los jueces en defensa de los vecinos del capullí.

El gobierno residía en el rey o emperador, quien gobernaba con el Consejo, o Senado; los grandes señores eran hasta doce. Llanábase genéricamente: "tlatoani, y se sentaban en sillas especiales dichas tlatocaicpalli. El Consejo tomaba el nombre de "Tlatócan". El consejo con el rey o emperador ejercía el supremo mando; no era posible que aquel pueblo comprendiese la división de poderes que en la misma Europa no era conocida, sin embargo habfan dividido al Tlatócan en varias cámaras de a cuatro miembros para el ejercicio de sus diversas funciones; así que los poderes quedaban confundidos, pero hasta cierto punto se ejercían separadamente por cada una de esas cámaras. Las cámaras eran:

- 1.- Los cuatro grandes electores (los que eligían al rey).
- 2.- Los jefes de los calpulli.
- 3.- Los grandes jefes guerreros y,
- 4.- Los grandes ejecutores y,
- 5.- Los cuatro grandes jefes" (11).

(11) Ibidem. p. 183.

Dentro de la misma organización existía una especie de virrey, ó segundo del rey; pero el Tlacatecutli (el que llevaba la administración militar) no compartía el poder con él; este personaje recibía el nombre de "Cihuacoatl" y sus funciones eran de dos clases: "administrativas y judiciales. Dentro de las funciones Administrativas era de la tomar el mando de la ciudad cuando el tecuctli estaba ausente, quedaba el Tlatócan en receso y el Cihuacoatl hablaba en el Tlatócan en nombre del rey: es su consejero en todos los casos importantes; no era miembro del Tlatócan, sino que asistía a él como persona inmediata al rey. Otra de las funciones muy importantes del Cihuacoatl era la administración de la hacienda pública. No se comprende bien cómo, no existiendo una verdadera moneda, podía distribuirse entre los contribuyentes el pago de las rentas públicas, ni qué método habría para emplearlas en los gastos nacionales; la economía política y hacendaria tenían que tomar formas especialísimas.

En la nómina se fijaba a cada uno las cosas y cantidades de ella que habían de tributar, y cada ochenta días se entregaban al calpixqui que cuidaba de remitirlas. En esta nómina consta los nombres jeroglíficos de cada pueblo, e inmediatos a ellos los signos figurativos de los objetos que se habían de entregar, señalado su monto. Elevaban, pues, una cuenta exactísima de las entradas de la hacienda pública.

Estos tributos producían al año inmensas cantidades y constituían la hacienda pública y se daban para la sustentación del gobierno y para las guerras; de ellos tomábanse la remuneración o paga para los dignatarios y jueces, para los jefes guerreros, sin que estuviese en manos del señor supremo el disponer

a su arbitrio de los tributos, pues se debían dedicar precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado. El Cihuacoatl, tenía la dirección de esta abundantísima hacienda pública, y cuidaba de su distribución y buen empleo" (12). Ahora en lo que toca en la función judicial no lo abordaremos por no ser tema propio.

No comprendieron que uniendo los intereses de todos ellos en un sólo interés habrían formado un imperio poderosísimo no puede negarse, sin embargo, que en el pequeño territorio que tenían dentro del Anáhuac, en nuestro Valle, eran una nación organizada, y que la isla, cabeza de su pequeño imperio, era para ellos la más grande que para un pueblo puede haber, la patria. Como se puede ver, la grandeza apoteótica la encontramos en este periodo, pero aún faltaba por conquistar el reino de Tlatelolco; todavía no se podía llamar la gran México, superioridad y un sólo México lo lograría el sexto rey Axayácatl que aumentaría el fanatismo religioso ya como elemento sociológico de aquel pueblo.

Axayácatl continuó las guerras de conquista por Oaxaca, Tehuantepec, el Estado de México y en Michoacán sufriría una seria derrota; mandaría a hacer el calendario azteca o piedra del Sol.

Siendo Tizoc, el séptimo rey de los mexicas extendería sus dominios hasta el golfo de México y se empezaría a construir el templo mayor.

El octavo soberano mexica fue Ahuizotl, extendió aún más las fronteras del imperio azteca; conquistó una gran parte del actual estado de Guerrero entre Acapulco y Zacatula por las cos-

(12) Ibidem. p. 193.

tas de Oaxaca, conquistando Chiapas y también a Guatemala.

Muerto Ahuizotl, correspondía el trono a Moteczuma Xocoyótzin, su reinado fue de gran lujo y prosperidad; llegaron noticias vagas a México de hombres extraños que habían aparecido por el mar y que venían de oriente. La leyenda astronómica de Quetzalcoatl, que en histórica se había tornado y que ya era una verdad indiscutible, sobre todo para los creyentes y fanáticos como Moteczuma, aseguraba de los hombres que vinieran por oriente y decidía el destino de aquellos pueblos. De aquí tal creencia con - viertiera en predicciones, profecías y señales celestes.

Moteczuma creía ciegamente que en las naves de Grijalva había venido el mismo Quetzalcoatl a recobrar su dinero. Jerónimo de Aguilar, Gonzálo Guerrero (personas consideradas naturales de ese lugar) y la india Malinalli o Marina, conocida mejor como Malínzin; jugarían un papel importante en la conquista del Imperio Mexica, como traductores. En todo el tránsito de Cortés, por medio de Aguilar y Marina, se hacía saber a los pueblos que se estaban libres del tributo que pagaban a Moteczuma, para aliarse a los españoles y derrotar al gran imperio de Tenoch. A tanta habilidad había opuesto Moteczuma una torpeza increíble. Era valeroso y al saber del arribo de los españoles su fanatismo lo acobardó. Los tomó por dioses que debían volver, y les salió al encuentro, no con ejércitos que los destruyeran, sino embajadas y presentes que los alentaban. En vez de ir a castigar con rigor a los insurrectos, se quejaba a Cortés, y así aprendían los otros pueblos tributarios que podían insurreccionarse impunemente. Cediendo al fatalismo de sus creencias, dejó internar a los españoles. Tarde pensó Moteczuma en rebelarse contra el destino: "la

imperfecta organización social de su Imperio hizo que se viese solo; los pueblos tributarios, sin interés que a él los ligase, sacudían el yugo, felices de no contribuir ya con su sudor y con su sangre; el Anáhuac quedaba aislado" (13).

En el templo de Toci, Moteczuma y Cortés tuvieron su primera conversación y Moteczuma le dijo: que por las profecias de su religión, cedía a la voluntad de los dioses, se les sometía, y al rey de España como su señor, e inmediatamente fue tomado - como rehén para asegurar el sometimiento del pueblo. Con el arribo de nuevas naves, Moteczuma le hizo saber a Cortés que venía Pánfilo de Narvaez a castigarlo, saliendo Cortés a su encuentro y dejando en su lugar a Pedro de Alvarado quien, en la celebración de las ceremonias de los mexicas, Alvarado ordenaría una matanza comunal, rechazados los mexicas por la superioridad de las armas no se daban por vencidos; puso en tales aprietos a los españoles que fué preciso subir a Moteczuma a la azotea y Cuauhtémoc excitó a los guerreros a no obedecer a Moteczuma y lanzó ronle una lluvia de piedras. Cortés mandaría matar a Moteczuma para que su pueblo se entretuviera con los preparativos funerarios para tener tiempo de escapar.

Correspondía a Cuitlahuac gobernar en esos días de combate, y que junto con Cuauhtémoc prepararían el levantamiento - de todo el Anáhuac; se iniciaría la persecución de lo que se le conoce como la noche triste. Cuitlahuac moriría de viruela negra enfermedad traída por los españoles y, cuyo gobierno duraría - sólo tres meses.

"Cuauhtémoc último Emperador de esa dinastía, era la - conclusión de Tenoch" (14), enviaba constantes embajadas en bus

(13) Ibidem. p. 392.

(14) Ibidem. p. 432.

ca de aliados cuya respuesta siempre fueron negativas. El caudillo de México, cuando vió a los españoles en el Valle y comprendió que sería inútil cualquier esfuerzo para conseguir aliados, si el ataque del ejército de Cortés es glorioso, la resistencia del caudillo de México es heroica, ya que era la personificación de su pueblo que quería morir peleando que hacerse esclavo; ya con esta resolución inquebrantable todo se dispuso para hacer vigorosa la resistencia de la ciudad. Borrándose entonces las diferencias de clases, todos peleaban unidos por la patria. La ciudad cayó el 13 de agosto de 1521; llevando preso a Cuauhtémoc. Levantóse Cortés, y con noble respeto del vencedor al héroe desgraciado, abrazó con ternura a Cuauhtémoc. Llenáronsele a éste de lagrimas los ojos, y poniendo la mano en el mango del puñal del Conquistador, le dijo las siguientes palabras, con las cuales sucumbía un rey con su raza, con su patria y con sus dioses: "Malintzin, pues he hecho cuanto cumplía en defensa de mi ciudad y de mi pueblo, y vengo por fuerza y preso ante tu persona y poder, toma luego este puñal y mátame con él" (15).

Moría ya la tarde, prometiendo tormenta, y entre nubes rojas como sangre se hundió para siempre detrás de las montañas el quinto sol de los mexicas.

(15) Ibidem. p. 455.

### 1.3. En la Colonia.

Durante la época colonial predominó el sistema que podemos calificar como judicialista, ya que si bien no existía una separación estricta de las funciones publicas, se encomendaban a los organismos judiciales, es decir, a las Audiencias, y en última instancia, al Consejo de Indias el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, inclusive las provenientes de los Virreyes, comprendiendo también la materia tributaria, hasta la promulgación de las Ordenanzas de Intendentes en 1786, que crearon la Junta Superior de Hacienda, como organismo de apelación en esta materia.

El primer barrunto de una administración de justicia organizada en México aparece en el inicio mismo de la conquista, y es el propio conquistador Hernando Cortés su autor, cuando funda la Villa Rica de la Veracruz, eligiendo un Ayuntamiento con Alcaldes, Regidores, Alguaciles y demás empleados.

Después de la caída de Tenochtitlán, Cortés, en Coyoacán funda un Ayuntamiento de esa urbe formado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Ordinarios, siete Regidores, un Escribano y un Mayordomo, el cual traslada a la ciudad de México en el mes de Marzo de 1524.

Las facultades de Cortés fueron omnímodas, tanto en asuntos de la guerra, como del gobierno o de la justicia, y los integrantes de tales ayuntamientos eran soldados ignorantes de sus verdaderas atribuciones por no conocer las ordenanzas relativas de España. Uno de los primeros cuidados efectuados por Cortés, fue el nombrar ministros, tesoreros, factor y contador, oficiales de la real hacienda, que corriesen con la recaudación y guar-

da de los quintos reales y demás partidas de oro y plata, piedras, alhajas y otros, que por disposiciones reales se diera -- cuenta en una carta informe y relación de lo habido en la ciudad de México al Rey Carlos I de España.

El ayuntamiento de la Ciudad de México fundado por Cortés, lo relevarían del cargo de Capitán General y de Justicia - Mayor el gobierno de los jueces de residencia el 2 de julio de 1527. El rey de España para despejar sus dudas, se llevaría a cabo por el licenciado Luis Ponce de León, designado por la Corona - Visitador y Juez de Residencia para averiguar la conducta de - Cortés y de algunos de los funcionarios por él nombrados.

El desempleo infructuoso que de sus cometidos tuvieron los Jueces de Residencia, hecho que acrecentó más todavía en la Corte la sospecha sobre Cortés de querer rebelarse en contra del soberano; para hacer obedecer en la Nueva España las determinaciones reales, indujeron al Emperador Carlos V a expedir en Burgos, el 13 de diciembre de 1527, cédula real creando la "Primera Real Audiencia y Chancillería de la gran ciudad de Tenochtitlán México" (16). Para formarla se nombraron Oidores a los licenciados Juan Ortiz de Matiendo, Alonso de Parada, Diego Delgadillo y Francisco Maldonado, y como Presidente Interino de ella al licenciado Nuño Beltrán de Guzmán; esta primera Real Audiencia - estaba investida con facultades de suprema autoridad en asuntos generales de gobierno y justicia, debiendo averiguar como estas personas habían usado sus ministerios y sus cargos.

Al principio de la Colonia se comienza a estructurar el sistema impositivo mexicano, la Real Audiencia al concedérsele a ella facultades para conocer de asuntos criminales como civiles, se consideraban abarcados los asuntos administrativos y fiscales.

(16) Toro, Alfonso, Los Tribunales de la Epoca Colonial, Revista General de Derecho Jurisprudencial, México, 1933, Año IV Núm. 2.

La Primera Real Audiencia tuvo duración apenas de siete años. Al querer hacer prevalecer éstas, encontró siempre una valladar en el dominio ejercido todavía por Cortés sobre los territorios conquistados, así como donde los friles franciscanos tenían dominio sobre ciertas poblaciones, de donde derivaban ambos un gran poder que no estaban dispuestos a ceder y, se produjo como consecuencia la formación de dos bandos, la de los Oidores, con su Presidente al frente, Nuño Beltrán de Guzmán, y la de los Eclesiásticos con apoyo del Obispo Fray Juan de Zumárraga. El desorden imperaba en la Colonia, había demostrado su ineficacia el gobierno de la primera Real Audiencia; situación que llevaron a la Corona a establecer en la Nueva España el "Virreynato como Organización Política", lo cual aconteció el 17 de abril de 1535; el Emperador Carlos V otorgó los títulos acreditando a D. Antonio de Mendoza como Virrey, Gobernador, Capitán General y Presidente de la Real Audiencia de México.

En la Metrópoli, por encima de todos, quien sólo delegaba facultades para hacer más efectivo su poder, estaba el Rey, único titular de la autoridad. Junto a él, auxiliándolo en el gobierno de la Colonia, el Consejo de Indias que, como apunta el licenciado Oscar González Hermosillo Farfás; el Consejo de Indias era un cuerpo colegiado de la mayor importancia por intervenir en asuntos de la más variada naturaleza: dictaba las mismas disposiciones respecto a toda clase de negocios de la Nueva España, recopilaba pragmáticas u ordenanzas de todos los tiempos para facilitar la aplicación del derecho; intervenía tanto en la Hacienda de la Colonia, cuando daba licencias para llevar a cabo actividades económicas en la misma; ratificaba los nombramientos

de las autoridades civiles y militares hechos por el Virrey, como se encargaba de reunir la información necesaria que le permitiera ver por la buena marcha de su gobierno; y, finalmente, revisaba, en ciertos casos, vía apelación, los fallos de la Real Audiencia, porque en última instancia era el máximo tribunal" (17).

En la Nueva España el Virrey, la Real Audiencia de México, los Alcaldes Mayores, los Corregidores, y los Cabildos o Ayuntamiento, completaban el aparato gubernativo formando una jerarquía bien articulada, ahora pasemos a ver sus funciones:

1.- El Virrey: Era el funcionario más importante; amplias sus atribuciones, todas las que el Rey le había delegado como su representante personal: Gobernador, Capitán General, Presidente de la Real Audiencia, y Vicepatrono de la Iglesia; pasemos seguidamente a especificar estas funciones:

a) Gobernador: Su jurisdicción abarcaba un amplio territorio, nombraba autoridades locales; para vigilar el buen desempeño de éstas hacía visitas personales, o enviaba un oidor cuando no las podía realizar; otorgaba mercedes de tierra como recompensa de servicios; concedía pensiones a las viudas e hijos de los conquistadores, podía dictar las ordenanzas y mandamientos que considerara necesarios, en 1573 se creó el Juzgado General de Indios, como Tribunal de equidad, en que el asesorado por los Oidores o alguno de ellos, resolvía todas las demandas que le presentaban los indios por pleitos con los españoles; cuidaba de la Real Hacienda.

(17) tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al Servicio de México, opus cit., p. 101.

c) Presidente de la Real Audiencia: Dirigía los debates de sus sesiones en función de tribunal y autorizaba con su firma las sentencias pronunciadas, pero se le privaba de voto en los casos de justicia cuando no fuere letrado.

d) Vicepatrono de la Iglesia: Podía intervenir en todo lo relacionado con el clero secular y las órdenes religiosas de la Nueva España.

2.- Los Alcaldes Mayores: Eran los encargados de la administración de justicia; pero, en México, dadas las lejanías de sus lugares, tuvieron también facultades gubernativas. Sus fallos dictados en los juicios eran apelables ante la Real Audiencia.

3.- Los Corregidores: Al principio, eran los comisionados para atender la administración de los pueblos de indios que tributaban directamente a la Corona; recolectaban el tributo de los indios, disponían sobre los caminos y transportes, cuidaban de la moral pública y de la religión, a la amplitud territorial de las jurisdicciones, previo permiso del Virrey, nombraban tenientes para que representándolos desempeñaran sus funciones en las apartadas poblaciones.

4.- Los Gobernadores: Mandatarios con atribuciones semejantes a los del Virrey, pero únicamente en lo político y administrativo.

5.- Los Cabildos o Ayuntamientos: Constitufan los gobiernos locales de ciudades y villas de españoles y de pueblos indios.

Al principio, el derecho positivo, constituido por las leyes que se habían venido expidiendo para resolver los casos presentados conforme a las conveniencias políticas, económicas, sociales, o religiosas del momento, estuvo disperso y sin orden alguno contenido en un enorme cúmulo de cédulas reales, ordenanzas, provisiones, cartas, autos de gobierno, instrucciones y despachos los cual dificultó mucho su aplicación, tanto para la Real Audiencia, como para las otras autoridades, daba lugar a tramitaciones confusas.

En los años subsiguientes, con el fin de agrupar en forma clasificada y ordenada todas las leyes referentes a las colonias españolas, "suprimiendo las inútiles y caídas en desuso, incluyendo las que faltaban, cancelando y censurando las dudosas y excluyendo las inútilmente repetidas y contradictorias", se pensó en llegar a formar un sólo código.

El Rey Felipe II, en el año de 1570, "mandó hacer la recopilación de Leyes de Indias; el monumental trabajo, no vino a concluirse, sino bajo el reinado de Carlos II, vulgarmente conocido con el nombre de Carlos el hechizado, quien mandó que a este código se ajustara el gobierno y administración de justicia del "Consejo de Indias", y que por esas leyes vigentes, todas las cuales no debían tener en adelante autoridad alguna; ahora pasemos a tratar de "El Tribunal de la Real Audiencia en el Virreynato.

El título quince, libro II tomo I, de la Recopilación de leyes de las Indias, denominado "De las Audiencias y Chancillerías Real de Indias", contiene las disposiciones relativas a su

organización y funcionamiento.

La Real Audiencia de México formaba un tribunal colegialdo compuesto por dos clases de magistrados:

Los Oidores, con facultades para conocer y resolver respecto de pleitos civiles y,

Los Alcaldes del Crimen, con facultades para conocer y resolver respecto de causas criminales.

Estaban a ellos adscritos, además, dos Fiscales, uno de lo Civil y otro de lo Criminal; un Alguacil Mayor (ejecutor de las resoluciones de la Audiencia y algo así como jefe de policía); un Teniente (encargado de guardar los sellos reales y sellar con ellos todas las provisiones de la Audiencia); y los demás ministros y oficiales necesarios.

Su Jurisdicción comprendía a Yucatán, Cozumel, Tabasco, Cabo de Florida y Guatemala. Era el supremo tribunal dentro de la Nueva España, podía revisar no sólo las resoluciones de los jueces distritales y locales (Alcaldes Mayores, Corregidores y Alcaldes Ordinarios), sino, también, teniendo extendida su jurisdicción sobre otros actos de naturaleza administrativa o gubernamental "que se reducen a justicia entre partes" (el equivalente a lo que modernamente llamamos lo contencioso administrativo), por la vía de apelación reparaba agravios privando de efectos las decisiones de las autoridades de la Colonia, incluyendo al Virrey.

Desde el momento en que se asentó la primera autoridad española en tierras conquistadas, el pago de tributos a cargo de

su vasallos en ellas; se requería en ir perfeccionando un sistema tributario en la Colonia conforme veníase desarrollándose su economía, y surgiría "La Real Hacienda y el Tribunal de Contadores", según el licenciado Oscar González Hermosillo Farfán nos dice: "Sus nombres de Tribunal correspondían a un concepto equivocado, esto es, de ningún modo significaban, como en sentido estricto se entenderían, fueran instituciones con facultades para resolver en justicia cuestión alguna entre partes a través de un procedimiento, sino solo dependencias encargadas de la administración de los impuestos, según veremos enseguida" (18).

El Tribunal de Hacienda Real.- Cuerpo de funcionarios, llamados Oficiales Reales, consistían en cobrar los tributos, rentas y deudas; para lo cual podían realizar ejecuciones, prisiones, ventas y remates de bienes.

El Tribunal de Contadores.- Integrado por tres contadores y se intitulaban de Cuentas, dos Contadores de Resulta, dos Oficiales como auxiliares y un Portero; sus funciones consistían en tomar cuentas a los Oficiales Reales de todo lo que hubiera cobrado o dejado de cobrar de lo perteneciente a la Real Hacienda.

Cualquier persona afectada en sus intereses por algún acto de los llevados a cabo por los Oficiales Reales, tendientes al cobro de los impuestos, podía impugnarlos vía apelación o agravio ante la Real Audiencia de su jurisdicción.

(18) Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al Servicio de México, opus cit. p. 108.

#### 1.4. En el Umbral del siglo XX.

Ni los ensayos constitucionales anteriores a 1857 ni la misma Constitución de 1857, ni la de 1917 en su contenido original, contemplaron la posibilidad franca de colocar fuera del Poder Judicial y en detrimento del principio de división de poderes, órgano jurisdiccional alguno para dirimir contenidas entre los particulares y las autoridades administrativas; pero la inquietud de lo contencioso administrativo asomaba una y otra vez cuando se advertía que, aparte de los juicios civiles y criminales expresamente mencionados por las normas fundamentales, aquellas contiendas requerían una jurisdicción propia.

La Doctora Dolores Heduán Virués, en su obra "Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación", nos dice al respecto: "La agitación política que hasta entonces no había dejado de madurar fruto alguno de las tendencias ora federalistas, ora centralistas, ya liberales, conservadoras y aún monárquicas, que se disputaban el gobierno de la Nación, impide juzgar aciertos o errores de instituciones cuya vida efímera no podía alcanzar penetración alguna en la realidad cívica del país; y esto se pone de manifiesto teniendo en cuenta que la legislación orgánica de la justicia elaborada a partir de 1853 fue abrogada en 1855, en tanto que el Estatuto Provisional de 1856 quedó sin efecto al promulgarse la Constitución Federal de 1857.

Dicha Constitución insistía en el principio divisorio de los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, correspondía a los tribunales de la Federación conocer de, entre

otras, las controversias en que ella fuese parte y las que versaran sobre leyes federales, excepto cuando la aplicación de éstas sólo afectase intereses de particulares, caso en el cuál serían igualmente competentes los jueces y tribunales locales del orden común; se suprimía el Consejo de Estado; y nuevamente se depositaba el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en tribunales de Circuito y de Distrito. Fue así como en lo sucesivo, todo juicio en el que la Federación fuese parte, se habría de ventilar ante la Corte en única instancia y toda contienda entre los particulares que controvertieren la aplicación de leyes federales, ante la Corte en última instancia; en tanto que el juicio de amparo, procedente contra todo acto de autoridad que un particular quejoso reclamara por agravio de garantías individuales, especialmente la de legalidad de forma y de fondo, permanecía también dentro de la competencia judicial federal; y se estimó cubierto con la procedencia del amparo contra actos administrativos" (19).

Podemos observar por una parte que, el artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, otorgó competencia a los tribunales de la federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, precepto que fue considerado por un sector importante de la doctrina como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre de los conflictos entre los administrados y la administración pública federal.

El artículo 104, fracción I, de la Constitución vigente, continuó el mismo sistema judicialista. Sin embargo; el Doctor Hector Fix Zamudio nos dice: "Los tribunales ordinarios que confiere el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa, empezó a modificarse lentamente" (20).

(19) Heduán Virués, Dolores, Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Compañía Editorial Continental, 1961, p. 45, 46, 47 y 48.

La fracción I del artículo 104 Constitucional "da un camino diverso del juicio de garantías" que "exigen la existencia de una ley reglamentaria" para que lo que se considerara como una "simple posibilidad constitucional; se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los Tribunales Federales", agrega la Doctora Dolores Heduán Virués: "Se arribó a la conclusión de que crear el Tribunal Fiscal de la Federación no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandone, por inconveniente una nueva posibilidad de intervención de la autoridad judicial (21).

El licenciado Luis Martínez Lopez en su obra Derecho Fiscal Mexicano, refiere que: "El Tribunal Fiscal de la Federación es creador del Derecho Fiscal Mexicano" (22).

(20) Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al Servicio de México, opus cit., p. 391.

(21) Ibidem. p. 49

(22) Martínez Lopez, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, México, 3a. ed., Lito-Impresos Finos, 1965, p. 43.

## CAPITULO SEGUNDO

2. CONFORMACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 27 DE AGOSTO DE 1936.2.1. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Fue 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 para desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; será un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada, no de Justicia Retenida y pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; así como la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos impugnados.

Lázaro Cardenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que en ejercicio de las Facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión por decreto de 30 de diciembre de 1935 para la organización de los servicios públicos hacendarios, daría a los habitantes de México el día 27 de agosto de 1936 la "Ley de Justicia Fiscal, misma que entraría en vigor el primero de enero de 1937.

Es importante al abordar el tema de la competencia, una pequeña definición de la palabra competencia; el diccionario jurídico mexicano da su concepto:

"En sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos" (23). Situación que se reduciría a "que las autoridades no pueden hacer más de lo que expresamente les está concedido".

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con el objeto de dirimir las controversias planteadas por los particulares en contra de los actos impositivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus dependencias.

Para precisar; la competencia de éste órgano jurisdiccional, o sea, del Tribunal Fiscal de la Federación, fué exclusivamente para dirimir las contiendas que se suscitaban por actos o resoluciones de la administración fiscal que afectaban intereses de los particulares.

Para mayor abundamiento, el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal establecía:

ARTICULO 14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

I.- Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

II.- Contra las resoluciones dictadas por

(23) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico, México, 2a. ed., Ed. Porrúa, p. 320.

autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal,

III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

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

V.- Contra el ejercicio de la facultad económica-coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ella, afirmen:

1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o

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

3.- 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 ejecutiva; o

4.- 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 aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya eje

cución material sea de imposible reparación.

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

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular.

En estos casos cuando con la nulidad deba tomar nacimiento una crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio salvo que el interesado otorgue garantía en los Términos de los artículos 42 y 45.

## 2.2 De la integración del Tribunal Fiscal de la Federación.

El día 10. de enero de 1937 fue instalado el Tribunal en el edificio ubicado en al calle de Venezuela No. 8 de esta ciudad, integrado por los señores Magistrados Octavio R. Velazco, Moisés Huerta, Antonio Carrillo Flores, Rafael Corrales, Ayala, Mariano Azuela, Generoso Chapa Garza, Manuel Sánchez Cuén, José Alfaro Pérez, Angel González de la Vega, Alfonso Teja Zabre, Jesús Martínez García, Guillermo López Velarde, Ignacio Navarro Mortín, Rafael Villagómez y Juvencio Ibarra Gómez. Siendo éstos los Magistrados fundadores.

### 2.2.1 Del Presidente del Tribunal.

Dentro de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, tenemos en los artículos:

ARTICULO 2.- El Tribunal Fiscal de la Federación se compondrá de quince magistrados y funcionará en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una. Tendrá un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto. El Magistrado designado como Presidente presidirá además la Sala de la que forme parte.

El Presidente del Tribunal será suplido en sus faltas accidentales o en las temporales que no excedan de quince días, por los Presidentes de las Salas en orden numérico.

En las faltas que excedan de dicho término el Tribunal elegirá al Magistrado que deba substituirlo.

Cada Sala tendrá también un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto.

ARTICULO 13.- Serán facultades del Pleno:

I.- Designar al Presidente del Tribunal Fiscal.

ARTICULO 19.- Serán facultades del Presidente del Tribunal Fiscal:

I.- Turnar los asuntos al Pleno;

II.- Dirigir los debates de Pleno;

III.- Nombrar y remover al personal administrativo del Tribunal y concederle licencia por términos no mayores de tres días;

IV.- Dictar las ordenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal Fiscal;

V.- Conocer de los demás asuntos administrativos de Tribunal Fiscal.

### 2.2.2. Del Pleno.

Su fundamento legal, lo encontramos en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936; entrándo en vigor el 1.º de enero de 1937, en los artículos que a continuación se transcriben:

ARTICULO 2.- Párrafo 10.- El Tribunal - Fiscal de la Federación se compondrá de quince Magistrados y funcionará en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una.

ARTICULO 8.- Las resoluciones del Pleno y de las Salas se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En todo caso se requerirá la presencia de la totalidad de los Magistrados que integren la Sala, para que éstas puedan funcionar.

ARTICULO 9.- El Pleno se compondrá de todos los Magistrados que integren el Tribunal, pero bastará la presencia de nueve de sus miembros para que pueda funcionar.

ARTICULO 13.- Serán facultades del Pleno:

I.- Designar al Presidente del Tribunal Fiscal;

II.- Fijar la adscripción de cada uno de

los Magistrados;

III.- Nombrar y remover a los secretarios y actuarios;

IV.- Conceder licencias hasta por treinta días con gozo de sueldo y hasta por un año sin él, a los Magistrados y a los secretarios y empleados, siempre que para ello exista causa justificada, a juicio del Tribunal.

V.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las diversas Salas del Tribunal, y, en general, tomar las medidas que sean necesarias para el despacho expedito de los negocios;

VI.- Intervenir, a instancia de algunos de los Magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar la jurisprudencia del Tribunal cuando las Salas dicten resoluciones contradictorias;

VII.- Formular anualmente el Proyecto de presupuesto del Tribunal Fiscal y remitirlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

VIII.- Formular el reglamento interior para el funcionamiento del Pleno y de las Salas.

### 2.2.3. De las Salas.

Como parte integrante del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas las encontramos en los artículos que a continuación se presentan:

ARTICULO 2.- El Tribunal Fiscal de la Federación se compondrá de quince Magistrados y funcionará en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una. Tendrá un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto. El Magistrado designado como Presidente presidirá además la Sala de la que forme parte.

El Presidente del Tribunal será suplido en sus faltas accidentales o en las temporales que no excedan de quince días, por los Presidentes de las Salas en orden numérico. En las faltas que excedan de dicho término, el Tribunal elegirá al Magistrado que deba substituirlo.

Cada Sala tendrá también un Presidente - que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto.

ARTICULO 8.- Las resoluciones del Pleno y de las Salas se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando -

tenga impedimento legal. En todo caso se requerirá la presencia de la totalidad de los Magistrados que integren las Salas, para que éstas puedan funcionar.

ARTICULO 14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

I.- Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito 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 administrativas en materia fiscal;

III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

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

V.- Contra el ejercicio de la facultad económica-coactiva por quienes, habiendo sido

afectados con ella, afirmen:

1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o

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

3.- 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

4.- 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 aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

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

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular.

En estos casos, cuando con la nulidad de de ba tomar nacimiento un crédito fiscal, admi

tida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 42 y 45.

ARTICULO 17.- Los Magistrados de las Salas se turnarán semanariamente para el ejercicio de las siguientes facultades:

I.- Dar entrada a las demandas y rechazar las cuando no se ajusten a la ley;

II.- Proveer sobre la suspensión del procedimiento administrativo, a cuyo efecto determinará la garantía que deberá prestar, - resolverá sobre su admisión y, cuando proceda dispensará su otorgamiento, y

III.- Sobreseer en los juicios en casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada, siempre que, en este último supuesto, la resolución no haya dado nacimiento a derecho en favor de alguna de las partes.

ARTICULO 18.- Contra las resoluciones a que alude el artículo anterior, podrá reclamarse ante la Sala correspondiente dentro de los tres días posteriores de la notificación. La Sala resolverá en la misma sesión en que se dé cuenta con el recurso, sin que el Magistrado que haya dictado el acuerdo, pueda

excusarse.

Pero pasemos enseguida al artículo 4º para ver cuales son los requisitos para ser Magistrado de la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, derivado de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que a la letra dice:

ARTICULO 4.- Para ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requiere: ser ciudadano mexicano, mayor de veinticinco años, de notoria buena conducta, no haber sido condenado por delito contra la propiedad, abogado con título expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello, con cinco años de práctica y conocimientos en la materia fiscal.

Los Magistrados del Tribunal Fiscal estarán impedidos para desempeñar cualquier empleo dependiente de la Federación, de los Estados o de algún particular, excepto los de caracter docente. También estarán impedidos para ejercer la profesión de abogado, -salvo en causa propia.

### 2.3. Excusas e Impedimentos.

Lo encontramos en el Capítulo Tercero en la sección de:  
"De las excusas e impedimentos", de la Ley de de Justici  
a Fiscal de 1936 en los artículos:

ARTICULO 20.- No son recusables los Magistr  
ados del Tribunal Fiscal de la Federación;  
pero bajo su responsabilidad manifestarán -  
que están impedidos para conocer, en los sig  
uientes casos:

I.- Si son parientes consanguíneos o afil  
nes de alguna de las partes, sus patronos o  
representantes: en línea recta sin limita\_\_  
ción de grado, dentro del cuarto grado en la  
colateral por consanguinidad y en el segundo  
de la colateral por afinidad;

II.- Si tienen interés personal en el neg  
ocio;

III.- Si han sido patronos o apoderados  
en el mismo negocio;

IV.- Si han dictado la resolución impug\_\_  
nada, o han intervenido con cualquier carácter  
ter en la emisión de la misma o en su ejecuci  
ción;

V.- Si figuran como partes en un juicio  
similar, pendiente de resolución.

VI.- Si tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes, sus patronos o apoderados.

ARTICULO 21.- Manifestada por un Magistrado la causa de impedimento o alegada por alguna de las partes, pasará el asunto al Pleno, el que calificará la excusa y designará en su caso al Magistrado que deba substituir al impedido. Cuando de ofrezca prueba, el - Presidente, antes de dar cuenta al Pleno, - la recibirá en una audiencia que citará al efecto dentro de los tres días siguientes a la promoción.

Para finalizar éste capítulo, mencionaré algunas de las características más importantes y; que con apoyo del Licenciado Leopoldo R. Arreola Ortíz, en su ensayo "La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación" apuntamos lo siguiente:

" Características del Tribunal Fiscal de la Federación "

1.- Fué un organismo que formalmente pertenecía al Poder Ejecutivo, aunque materialmente fuese jurisdiccional.

2.- Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, era un órgano independiente de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa.

3.- Era un organismo Jurisdiccional de Justicia Delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del

Ejecutivo de la Unión.

4.- Era un Organismo Colegiado, en virtud de que sus resoluciones eran emitidas por mayoría de los Magistrados integrantes de cada Sala, y en lo que toca a las resoluciones del Pleno, por mayoría de los Magistrados presentes en las sesiones plenarias.

5.- Era un Organismo eminentemente fiscal, toda vez que la competencia original de este Tribunal se circunscribió a la materia Fiscal.

6.- Era un Tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran meramente declarativas por no tener el Tribunal atribuciones para hacer cumplir sus fallos.

## CAPITULO TERCERO.

3. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. VIGENTE.3.1. Competencia.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada el 2 de febrero de 1978 y entró en vigor 180 días después, es decir, en agosto del mismo año.

La licenciada Dolores Heduán Virués, en su obra Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, menciona lo siguiente:

"El Tribunal Fiscal de la Federación no puede resolver, ni tiene facultad competencial en áreas que específicamente no estén contempladas dentro de su Ley Orgánica" (24).

Siguiendo lo anterior, la licenciada Dolores Heduán agrega:

"El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con el objeto de dirimir las controversias planteadas por los particulares en contra de los actos impositivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus Dependencias, o de cualquier Organismo Fiscal autónomo, así como en contra de resoluciones que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal, de sanciones por infracciones a las leyes fiscales, de cualquier resolución dictada en materia fiscal del procedimiento económico-coactivo, impugnaciones de los actos de autoridad que negaran un derecho a una pensión civil o militar, resoluciones del Seguro Social, cumplimientos de contratos de obras públicas, y lo -

(24) Heduán Virués, Dolores, opus. cit. p. 63.

relativo a las compañías de fianzas, entre otras" (25).

Al entrar en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se creán las Salas Regionales Foráneas y Metropolitanas, que en relación con la Sala Superior del Tribunal Fiscal en lo que a materia de competencia se refiere, sus funciones se dividen como lo veremos en su oportunidad al ocuparnos a cada una de ellas.

(25) Ibidem. p. 65.

### 3.2. Integración del Tribunal Fiscal de la Federación y Atribuciones.

#### 3.2.1. De la Sala Superior.

El artículo 2°. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dice:

ARTICULO 2°.- El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

"Este precepto nos indica que existen dos partes integrantes del Tribunal:

a) La Sala Superior, cuyas funciones principales son las de resolver aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, las cuales son:

I.- Crear la jurisprudencia obligatoria para el Tribunal;

II.- Conocer de las recusaciones de los Magistrados integrantes de las Salas Regionales;

III.- Resolver las excitativas de justicia que formulen las partes; y

IV.- Decidir sobre las incompetencias que se le planteen.

b) Las Salas Regionales que actúan como entes que pueden conocer, instruir y resolver cualquier clase de asuntos que sean competencia del Cuerpo Colegiado" (26).

(26) Díaz González, Luis R., México, Ed. ECASA, 1988. p. 4.

ARTICULO 3°.- El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para integrar la Sala Superior o - las Salas Regionales. También designará hasta tres magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales.

Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el ejercicio de su encargo los que se contarán a partir de la fecha de su designación.

Si al término del citado período los magistrados de la Sala Superior o los de las Salas Regionales fueren designados nuevamente, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación. Cuando antes de que concluya el período de su encargo, un magistrado de la Sala Regional sea designado magistrado de la Sala Superior o viceversa, el término se contará a partir de la nueva designación.

ARTICULO 5°.- Las faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior no serán cubiertas; las definitivas se comunicarán de inmediato al Presidente de la República

por el Presidente del Tribunal para que proceda a las designaciones de los magistrados que las cubran. El reglamento interior del Tribunal establecerá las normas para el turno y reasignación de expedientes en los casos de faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior. Las faltas temporales de los magistrados de las Salas Regionales se suplirán por los magistrados que designe la Sala Superior de entre los supernumerarios; las faltas definitivas se cubrirán con nueva designación.

ARTICULO 6°.- Las licencias con goce de sueldo de los magistrados, cuando no excedan de un mes en un año, o por enfermedad, serán concedidas por la Sala Superior; las que excedan de ese tiempo solamente podrá concederlas el Presidente de la República, a quien se solicitarán por conducto del Presidente del Tribunal.

En el Capítulo Segundo (De la Sala Superior) de la misma ley en mención en su artículo 11° nos dice:

ARTICULO 11°.- La Sala Superior se compondrá de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de seis de sus miembros para que pue

da sesionar.

ARTICULO 12°.- Las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes , quienes no - podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate el asunto se diferirá para la siguiente sesión y si persistiere se designará nuevo ponente.

"Aquí se da la regla para votaciones que se efectúan en las sesiones que realizan los integrantes de la Sala Superior; como lo indica el propio artículo 11°, se necesitan cuando menos seis magistrados presentes para sesionar, de donde se infiere que con cuatro votos como mínimo, se aprueba una propuesta sujeta a su consideración, siendo mayor el número de votos requeridos si hay más asistencia.

En caso de que un Magistrado tenga impedimento para conocer de un expediente, éste debe excusarse y no votar; pero en el caso de que sin ese voto no se alcance la mayoría exigida, - dicho asunto se pondrá a discusión en la siguiente sesión" (27).

ARTICULO 13°.- Para fijar o modificar jurisprudencia se requerirá que voten en igual sentido, cuando menos seis de sus magistrados de la Sala Superior.

ARTICULO 14°.- Las sesiones de la Sala - Superior serán públicas, con excepción de - los casos en que la moral, el interés públi

(27) Díaz González, Luis R., opus. cit., p. 9.

co o la ley exijan que sean secretas.

"Como puede verse, las sesiones están abiertas al Pú\_\_  
blico, con lo cual cualquier persona interesada puede asistir  
y enterarse de los puntos que allí se tratan" (28).

ARTICULO 15°.- Es competencia de la Sala  
Superior:

I.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal  
conforme al Código Fiscal de la Federación.

II.- Resolver los juicios con caracterís  
ticas especiales, en los casos establecidos  
por el Código Fiscal de la Federación.

III.- Conocer de las excitativas para la  
impartición de justicia que promueven las -  
partes, cuando los magistrados no formulen  
el proyecto de resolución que corresponda o  
no emitan su voto respecto de proyectos for  
mulados por otros magistrados, dentro de los  
plazos señalados por la ley.

IV.- Calificar las recusaciones, excusas,  
e impedimentos de los magistrados y, en su  
caso, designar al magistrado que deba susti  
uirlos.

V.- Resolver los conflictos de competen  
cia que se susciten entre las Salas Regiona  
les.

(28) Ibidem. p. 12.

VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

"Se puede apreciar, que en este numeral se establecen atribuciones de tipo jurídico, y con motivo de su resolución se fijan criterios que pueden alcanzar el rango de Jurisprudencia, como sucede con la sentencia que resuelve una contradicción de -tesis sustentadas por las Salas Regionales; y cuando al ser resueltas en un mismo sentido, las sentencias en tres juicios con características especiales, cuya resolución corresponde a la propia Sala Superior, se determine crear dicha fuente del Derecho.

Además, se encarga de resolver asuntos tan derivados como lo son los siguientes:

a) El estudiar las excitativas de justicia formuladas en contra de un Magistrado integrante de determinada Sala Regional, o contra ésta.

b) Calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los Magistrados.

c) Decidir sobre los problemas de competencia que se -presenten entre las Salas Regionales; y

d) Marcar la forma para distribuir los asuntos entre las Salas Regionales y entre los Magistrados instructores y ponentes" (29).

(29) Ibidem. p. 12.

ARTICULO 16°.- Son también atribuciones de la Sala Superior las siguientes:

I.- Designar de entre sus miembros al - Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior;

II.- Señalar la sede de las Salas Regionales;

III.- Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de Justicia;

IV.- Evaluar el funcionamiento de las Salas Regionales y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo;

V.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia; aplicar a los Magistrados, Secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes, y proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución de Magistrado;

VI.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales, de los secretarios, de los actuarios y de los peritos del Tribunal;

VII.- Designar de entre los magistrados

supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las Salas Regionales;

VIII.- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los secretarios y actuarios del Tribunal y a los peritos del mismo, así como acordar lo que proceda conforme a la Ley;

IX.- Conceder licencias a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los secretarios, actuarios, peritos y personal administrativo del Tribunal;

X.- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

XI.- Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal;

XII.- Designar las comisiones de magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;

XIII.- Expedir el reglamento interior del Tribunal y los demás reglamentos y disposi\_

ciones necesarios para su buen funcionamiento;

XIV.- Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior, y

XV.- Las demás que establezcan las leyes.

"Aquí se le confiere a la Sala Superior una serie de facultades de carácter administrativo, destacando las referentes a los nombramientos de los funcionarios del Propio Tribunal, como en el caso de su Presidente, del Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor, Secretarios, Actuarios y Peritos" (30).

### 3.2.2. Del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

Contempladas en el Capítulo III (Del Presidente) de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, pasemos al artículo 17, que a continuación se transcribe:

ARTICULO 17.- El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión anual - de la Sala Superior, durará en su cargo un año, podrá ser reelecto y formará parte de la misma Sala.

ARTICULO 19.- Son atribuciones del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación:

I.- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;

II.- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior;

III.- Presidir las comisiones que designe la Sala Superior;

IV.- Dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones de la Sala Superior;

V.- Someter al conocimiento de la Sala Superior las contradicciones de sentencias dictadas por las Salas Regionales;

VI.- Dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás

asuntos competencia de la misma hasta ponerlos en estado de resolución;

VII.- Designar al personal administrativo de la Sala Superior, de acuerdo con las disposiciones legales y las normas de carácter general que dicte la misma Sala;

VIII.- Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que esté adscrito;

IX.- Dictar las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina de la Sala Superior e imponer las sanciones administrativas que procedan a los secretarios, actuarios, peritos y empleados administrativos de la misma;

X.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;

XI.- Autorizar, en unión del Secretario de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior;

XII.- Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior;

XIII.- Realizar los actos administrativos

y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior, conforme a esta ley;

XIV.- Rendir a la Sala Superior en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas por éste en sus decisiones; y

XV.- Publicar los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal.

### 3.2.3. De las Salas Regionales.

Su fundamento legal lo encontramos en el Capítulo IV (De las Salas Regionales) en los artículos siguientes: 2°, 3°, 5° (31), y demás relativos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que, a continuación se transcriben:

ARTICULO 20.- El Tribunal tendrá Salas - Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

ARTICULO 21.- El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

(31) Vid. Supra., p. 51, 52 y 53.

V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI.- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII.- Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

"En referencia a esta disposición, podemos señalar - que se establece una determinada jurisdicción para cada una de las Salas Regionales, criticándose solamente el hecho de que por su experiencia vivida en los casi diez años de funcionamiento de la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación, se observa una cantidad de asuntos planteados en las diversas regiones muy dispareja, lo que trae como consecuencia un rezago y una falta de calidad en los acuerdos y sentencias, pronunciadas por aquella Sala cuyo cúmulo de expedientes, la obliga a hacerlo de

esta manera" (32).

ARTICULO 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación 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 de la Federación, indebidamente percibidos por el Estado;

III.- Las que impongan multa por infracción a las normas administrativas federales;

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

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con su cargo, a la Dirección de Pensiones

(32) Díaz González, Luis R., opus cit., p. 19.

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 consignase la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicio militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los principios 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 los contratos de Obras Públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal -

centralizada;

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

IX.- Las que requieren el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y

X.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

"...debe entenderse por autoridades fiscales federales a cualquier dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los organismos fiscales autónomos, es la propia Ley que les crea, las que le confiere esta calidad como acontece con la Ley del Seguro Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.

Con relación a toda infracción sancionada pecuniariamente por las autoridades administrativas federales, mencionaremos algunas de ellas:

1.- Multas por violación a la Ley Federal de Protección

ón al Consumidor;

2.- Multas impuestas por incumplimiento a la Ley Federal del Trabajo;

3.- Multas aplicadas con apoyo en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica;

4.- Multas por violación a la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, etc." (33).

ARTICULO 24.- Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás -- cuestiones accesorias serán conocidos por -- la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pago de las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, la Sala en cuya circunscripción territorial tenga su sede la autoridad que haga dicho requerimiento.

Las disposiciones en materia de competencia regirán en los casos en que las autoridades de las entidades federativas apliquen, por coordinación con las autoridades de la

(33) Ibidem. p. 23.

Federación o por delegación de facultades, las leyes y las demás disposiciones fiscales federales. Para los efectos de esta ley se entiende por autoridad ordenadora, la que - dicte u ordene la resolución impugnada o tra<sup>m</sup>mite el procedimiento en que aquéllas se pro<sup>n</sup>nuncien.

"El objeto de esta determinación es definir claramente el tipo de resolución que podrá ser combatida ante la Sala, bajo cuya jurisdicción se encuentre la sede de la autoridad que la - dictó, debiendo entenderse que si una autoridad con domicilio dentro de la región donde ejerce competencia cierta Sala, dicta un auto administrativo que pueda ser impugnado vía juicio de nu<sup>l</sup>lidad, será propiamente dicha Sala Regional la que conozca del asunto, pues el fin de esta situación es evitar que la persona que interponga una demanda, tenga que hacerlo en un lugar distan<sup>te</sup>" (34).

ARTICULO 25.- Las Salas Regionales cono<sup>ce</sup>rán de los juicios que promuevan las auto<sup>r</sup>idades para que sean nulificadas las reso<sup>l</sup>uciones administrativas favorables a un par<sup>t</sup>icular, siempre que dichas resoluciones sean -- de las materias previstas en los artícu<sup>l</sup>os anteriores como de la competencia de las mismas .

Por razón del territorio, en estos casos

(34) Ibidem. p. 28.

será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretende nulificar.

ARTICULO 27.- Las diligencias o audiencias previstas por las leyes para ser practicadas por las Salas REgionales, serán públicas, salvo los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas.

ARTICULO 28.- Son también atribuciones de las Salas Regionales:

I.- Designar anualmente a su presidente, quién podrá ser reelecto, y

II.- Las demás que establezcan las leyes.

ARTICULO 29.- Los presidentes de las Salas Regionales tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Atender la correspondencia, autorizada con su firma;

II.- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo;

III.- Nombrar, conceder licencias y en su caso, remover a los empleados administrativos de la Sala;

IV.- Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala;

V.- Decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sala o del magistrado instructor;

VI .- Realizar los actos administrativos o jurídicos que no requieren la intervención de los otros magistrados, de la Sala Superior o del presidente del Tribunal; y

VII.- Rendir oportunamente a la Sala Superior, con la periodicidad que ésta acuerde, los informes sobre el funcionamiento de la Sala Regional y, al Presidente del Tribunal, un informe anual de las labores de la Sala Regional y de los principales precedentes dictados por ella, a fin de que prepare el informe que debe rendir a la citada Sala Superior.

ARTICULO 30.- Las demandas se distribuirán en las Salas de manera que corresponda igual número a cada magistrado, quien tendrá la calidad de instructor respecto de las que les sean turnadas, con las siguientes atribuciones:

I.- Dar entrada o desechar la demanda o la ampliación, sino se ajustan a la ley;

II.- Tener por formulada la contestación o la ampliación de la demanda, o desecharlas en su caso;

III.- Admitir o rechazar la intervención del tercero;

IV.- Admitir o desechar pruebas;

V.- Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los ca sos de desistimiento del demandante o de re vocación de la resolución impugnada por el demandado;

VI.- Tramitar los incidentes, formular el proyecto de resolución y someterlo a la con sideración de la Sala;

VII.- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para cerrar la instru cción en el juicio;

VIII.- Formular el proyecto de sentencia definitiva; y

IX.- Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

3.2.4. Del Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor, Secretarios, Actuarios y Peritos.

Ahora pasemos al Capítulo V (Del Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor, secretarios, actuarios y peritos) de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya base legal lo encontramos en los artículos que a continuación se pasan a transcribir:

ARTICULO 31.- Corresponde al secretario General de Acuerdos:

I.- Acordar con el Presidente lo relativo a las sesiones de la Sala Superior;

II.- Dar cuenta en las sesiones de la Sala Superior, tomar la votación de los magistrados, formular el acta relativa y comunicar las decisiones que se acuerden;

III.- Engrosar los fallos de la Sala Superior, salvo que en la sesión se acuerde que lo haga algún magistrado, autorizándolos en unión del presidente;

IV.- Tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Tribunal, que no corresponda al presidente o a las Salas Regionales;

V.- Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala Superior;

VI.- Expedir los certificados de constancias que obren en los expedientes de la Secretaría General;

VII.- Llevar el turno de los magistrados que deban formular ponencias para resolución de la Sala Superior y el registro de las - sustituciones de los magistrados de la Salas Regionales y de la propia Sala Superior, y

VIII.- Las demás que le encomienden la Sala Superior y el presidente del Tribunal.

"Se trata de un funcionario que deba cumplir con las atribuciones que le asigna el precepto que se comenta, su adscripción está en el local que ocupa la Sala Superior y sus actividades las realiza en auxilio de este Cuerpo Colegiado" (35).

ARTICULO 32.- Corresponde al Oficial Mayor:

I.- Formular el anteproyecto de presupuesto del Tribunal;

II.- Ejecutar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;

III.- Supervisar el funcionamiento del archivo del Tribunal;

IV.- Tramitar los movimientos del personal;

(35) Ibidem. p. 34.

nal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos;

V.- Controlar los bienes del Tribunal, - mantener actualizado su inventario y vigilar su conservación, y

VI.- Coordinar la prestación de los demás servicios administrativos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal.

ARTICULO 33.- Corresponde a los secretarios de los magistrados de la Sala Superior:

I.- Auxiliar a los magistrados a los que estén adscritos en la formulación de los - proyectos de resoluciones que les encomiende;

II.- Suplir las faltas temporales del Secretario General de Acuerdos conforme a las reglas que determine la Sala Superior, y

III.- Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones legales les confieran.

ARTICULO 34.- Corresponde a los secretarios de las Salas Regionales:

I.- Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el magistrado instructor;

II.- Autorizar con su firma las actuaciones del magistrado instructor y de la Sala

Regional;

III.- Efectuar las diligencias que les encomiende el magistrado instructor cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala;

IV.- Derogada.

V.- Derogada.

VI.- Proyectar las sentencias y engrosar las en su caso, conforme a los razonamientos jurídicos de los magistrados;

VII.- Expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a que estén adscritos, y

VIII.- Los demás que señalen las disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 35.- Corresponde a los actuarios:

I.- Notificar, en el tiempo y forma prescriptos por la ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnados;

II.- Practicar las diligencias que les encomiende el magistrado instructor o la Sala, y

III.- Las demás que señalen las leyes o el reglamento interior.

"Si las notificaciones no se realizan en el tiempo y forma prescritos por el Código Fiscal de la Federación, la Sala relativa incurre en una violación de procedimiento que puede efectuar enormemente el trámite de un juicio de nulidad" (36).

ARTICULO 36.- Corresponde a los peritos:

I.- Rendir dictamen en los casos en que fueren designados peritos en rebeldía o terceros en discordia, y

II.- Asesorar a los magistrados del Tribunal cuando éstos lo soliciten, en las cuestiones técnicas que se susciten en los litigios.

"Estas personas deben ser expertas en alguna ciencia, arte o profesión, y será sobre esos temas sobre los que intervendrán, asesorando a los Magistrados, o bien rindiendo un dictamen en un juicio de nulidad, ya sea como perito designado en rebeldía de una de las partes, ya como perito tercero en discordia" (37).

(36) Ibidem. p. 36.

(37) Idem. p. 37.

## CAPITULO CUARTO

4. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.4.1. El Tribunal Fiscal de la Federación como Organismo de Justicia Delegada, eminentemente Fiscal.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal; en su parte conducente señaló:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras: será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida" (38).

Por justicia retenida debe entenderse la que se ejerce por competencia propia, esto es, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa.

La justicia delegada implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior.

En un principio el hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuera de justicia delegada, originó que él mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual a su vez, se reflejó (38) Ley de Justicia Fiscal, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1937, p. 9.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

jó en dos limitantes de su actuación, a saber:

1.- Que sus resoluciones definitivas fuesen meramente declarativas y, versasen sobre la legalidad o ilegalidad del acto.

2.- Que el Tribunal careciese de imperio para hacer cumplir sus decisiones.

El Poder Judicial tiene como objetivo fundamental el de resolver: las controversias suscitadas por la aplicación de las leyes; este poder tiene las atribuciones suficientes para hacer cumplir sus fallos; tal situación impera sólo en cuanto al derecho común.

El Estado puede ejercer su facultad de imperio, a través del órgano jurisdiccional, sin ninguna limitación, ya que las partes sometidas a su competencia se encuentran en un plano de subordinación; pero no ocurre lo mismo en el área del derecho público, bien se há concretado al ámbito administrativo o fiscal, de la contienda jurisdiccional no son dos particulares sino que uno de ellos es ineludiblemente el Estado el que no puede renunciar a su carácter soberano ni a su posición de supraordinación.

El Estado, aún en su posición de parte sometido a la jurisdicción de un organismo imparcial, también de carácter estatal, no llega a ver afectado su patrimonio en la forma y proporción que éste lo es tratándose del particular.

Además de ser un Tribunal de justicia delegada, en su evolución ha llehado a ser, un Tribunal Jurisdiccional. Al principio, también fué eminentemente fiscal, ya que la Ley de Justi

cia Fiscal dió al Tribunal Fiscal un ámbito de competencia eminentemente fiscal, su objetivo era el de resolver los problemas fiscales en su aspecto contencioso, que con mayor frecuencia daban en el ámbito administrativo. Por ello, la competencia del nuevo Tribunal se estructuró en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal como lo eran:

a) Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de organismos fiscales autónomos que determinarían un crédito fiscal.

b) Las resoluciones que impusieran sanciones por infracción a las leyes fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas, claro, en materia fiscal, y

c) Contra cualquier otra resolución en materia fiscal que causa un agravio no reparable a través de algún recurso administrativo.

No obstante que en el punto 4.1. del Capítulo Cuerto de este trabajo, que versa sobre el Tribunal Fiscal de la Federación ya como Organismo de Justicia Delegada, eminentemente fiscal, - lo fué en el ámbito original de competencia del Tribunal derivado de la Ley de Justicia Fiscal de 1936. Más tarde ampliarían su competencia al ámbito administrativo sobre pasando el área fiscal y realizando una actividad jurisdiccional.

¿Cuál es la posición actual que guarda éste Tribunal?

La posición actual del Tribunal Fiscal tanto en sus aspectos formal como material a la luz de las leyes que lo rigen y de las nuevas doctrinas de derecho administrativo. Conviene

iniciar nuestro análisis replanteando una interrogante que se formulará asiduamente en los orígenes del Tribunal Fiscal consistente en dilucidar si la actividad que realiza este organismo corresponde a una actividad jurisdiccional, propiamente dicha.

La palabra jurisdiccional tiene diversos significados.

El Tratadista Eduardo J. Couture señala en su obra Fundamentos de Derecho Procesal Civil, cuatro significados de dicho vocablo:

"Como ámbito territorial; sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia" (39).

De los anteriores significados de la palabra jurisdicción y, los que al caso resultan trascendentes son los dos últimos de los señalados.

La "función judicial" y la "función jurisdiccional", to da vez que el poder judicial es el encargado substancialmente de hacer justicia, entendiéndose por ello, el de dar a cada quien en lo suyo conforme a derecho, comprendiéndose por esta la función jurisdiccional.

El Tribunal Fiscal de la Federación, surgió en el ámbito del Poder Ejecutivo, formalmente, no puede considerarse como un organismo jurisdiccional, pues no se encuentra dentro del Poder que Constitucionalmente se encuentra establecido para tal función; El Poder Judicial.

(39) Couture, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Ed. Ediciones Depalma., 1966, p. 27.

Resulta necesario dilucidar a fin de determinar la naturaleza actual del Tribunal, consiste en saber si la actividad - realizada por el Tribunal Fiscal corresponde desde el punto de vista sustantivo, a una actividad jurisdiccional.

Al respecto y retrotrayéndonos nuevamente al ámbito doctrinal, invocaremos de nueva cuenta al Tratadista Couture quien sostiene que el acto jurisdiccional consta de tres elementos:

- "a) La forma.
- b) El contenido.
- c) La función" (40).

Por forma debemos entender, "los elementos externos del acto jurisdiccional, la presencia de partes, de juicios y de procedimientos establecidos por la Ley".

Por contenido "la existencia de un conflicto, controversia o diferiendo de relevancia jurídica, que debe ser dirimido por los agentes de la jurisdicción, mediante una decisión que - pasa en cosa juzgada".

Y por función "el cometido, o sea asegurar la justicia, la paz social y demás valores jurídicos, mediante la aplicación eventualmente coercible del derecho".

Con base en lo anterior, el propio autor define el concepto de jurisdicción como "función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por actos de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con

(40) Ibidem. p. 32.

con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".

Con base en estos elementos teóricos, pasemos a analizar la actividad llevada a cabo actualmente por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Históricamente, como ha quedado señalado, este organismo fue creado con el fin expreso de dirimir las controversias y conflictos suscitados por la aplicación de las leyes fiscales administrativas.

Lo anterior implica que el Tribunal Fiscal resulta ser un órgano del mismo Estado competente para desempeñar la función pública de la administración de justicia, la cual se realiza ante la existencia de conflictos o controversias de carácter jurídico.

Por lo que toca al aspecto formal de la definición cabe señalar que el procedimiento a través del cual se lleva a cabo dicha función pública es de tal naturaleza que reúne los requisitos procesales para ser considerado como un juicio, dado que existe una controversia entre dos partes con igualdad de oportunidades procesales para justificar sus pretensiones ante un juzgador, quien resulta ser un tercero independiente de ellas, con la obligación de resolver imparcialmente el conflicto sometido a su jurisdicción; es la propia autoridad administrativa la encargada de resolver la instancia.

Con lo expuesto se puede afirmar que la actividad realizada por el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido, y sigue siendo, ahora con mayores y más sólidas bases jurídicas, una ac

tividad eminentemente jurisdiccional; lo cual , aunado a la autonomía alcanzada, podemos sostener que el Tribunal en la actualidad, es un organismo jurisdiccional totalmente independiente del Poder Ejecutivo, pero no de plena jurisdicción, sino más bien de mera anulación; ya que su plena jurisdicción la alcanzará cuando dicho Tribunal, pertenezca al Poder Judicial.

#### 4.2. El Tribunal Fiscal de la Federación como Organismo Autónomo.

Primeramente, porque a partir de la reforma sufrida por el artículo 104 fracción I de la Constitución Política de México, en Decreto de 16 de diciembre de 1946; se estableció la posibilidad de la existencia de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, que no se encuentren ubicados en el ámbito del Poder Judicial. Cabe precisar que la reforma Constitucional condicionó la existencia de dichos Tribunales a la necesidad de que los mismos "estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

La esencia de la autonomía del Tribunal Fiscal para dictar sus fallos ha experimentado, en sí, una gran transformación, pues, en tanto, que a la luz de la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal debería dictar sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, lo que dió origen a la famosa figura de la justicia delegada que, hasta cierto punto, pugna con la idea de plena autonomía del Tribunal en sus fallos.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, en su artículo 1º expresamente estableció que: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía", autonomía que fuera ratificada por la actual Ley Orgánica de dicho Tribunal, la que igualmente en su artículo 1º señala:

"ARTICULO 1º.- ... que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar - sus fallos" (41).

(41) Díaz González, Luis R., opus. cit., p. 4.

Las reformas Constitucionales y Leyes citadas, han puesto las bases suficientes para considerar que la autonomía que en un principio se le otorgara al Tribunal, no es la misma que la que actualmente goza, pues en tanto que en la creación del Tribunal, era el Poder Ejecutivo el que por delegación otorga al Tribunal su facultad jurisdiccional.

Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; - pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

Para concluir este capítulo daré alguna de las características del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a su naturaleza:

1.- El Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un Tribunal de Justicia Delegada en materia Fiscal, como consecuencia de la gran influencia ejercida por el derecho administrativo francés en el desarrollo de la administración pública mexicana.

2.- Como consecuencia de las diversas reformas sufridas tanto por la Constitución como por las Leyes que han regido al Tribunal Fiscal y de su propia evolución; este organismo ha pasado a ser, de un Tribunal de Justicia Delegada a un Tribunal Jurisdiccional totalmente autónomo, desvinculado de su dependencia de origen con el Poder Ejecutivo, en el plano jurídico; y -

adquiriendo una completa y verdadera autonomía en el ejercicio de su función jurisdiccional.

3.- En lo que respecta a su área de competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación se ha transformado desde el punto de vista formal, de un Tribunal con competencia en el área fiscal, en un Tribunal Administrativo.

4.- En razón de las características anteriores, el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en un proceso de integración de toda una esfera jurisdiccional administrativa, similar a la del Poder Judicial.

## CAPITULO QUINTO

5. HACIA EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.5.1. La Unificación de la Justicia Administrativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación se ha visto obligado a crecer, modernizarse, transformarse y a simplificarse en lo que denominaré: "EL CAMPO UNIFICADO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA", base teórica, en donde descansarán los principios rectores del Universo Judicial-Administrativo.

En el mundo jurídico que nos rodea, que con su gran variedad de Instituciones, autoridades, creaciones de Leyes, Códigos; así cómo una gran cantidad de información que nos ahoga y, para el hombre común, presionado por las condiciones de la vida moderna, el escaso tiempo con el que cuenta y que, tras él hacerse sabedor de un "acto arbitrario emitido por una autoridad administrativa correspondiente y que dicho acto le perjudica, lo que hace nuestro hombre es consentir el acto, quizá por ignorancia o, por la gran cantidad de autoridades o Instituciones a las que deba recurrir para alcanzar la justicia conforme a derecho, resultando de ello, tedioso el camino para lograr y alcanzar, - la justicia deseada.

El Campo Unificado de la Justicia Administrativa, no es otra cosa que la creación o representación del futuro "TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA", lugar donde se concentrará la justicia, con un carácter Judicial-Administrativo (Judicial-administrativo), totalmente Jurisdiccional; en donde las diver-

Las ramas procesales administrativas conocidas, se concentrarán en un sólo procedimiento general para todos los conflictos derivados de actos administrativos, en una sólo Ley General que los rijan en toda la Unión de los Estados Mexicanos y en un sólo Tribunal (que cada estado, cuente con un Tribunal Superior de Justicia Administrativa) que dirima las controversias planteadas - por los gobernados y los actos de toda la administración activa; como lo precisaremos en su momento oportuno a lo que hace referencia.

## 5.2. Anteproyectos de 1964 y 1973.

En estos anteproyectos de 1964 y 1973, con la intención de crear al "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA", ante proyectos presentados por Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, y que parcialmente han sido aceptados.

El establecimiento de un Tribunal Federal de Justicia - Administrativa, de competencia genérica, y que salvo supuestos de excepción, pueda conocer y resolver sobre todas las controversias planteadas entre los administrados y la Administración Pública Federal; pasemos ahora al anteproyecto de 1964.

En el anteproyecto de 1964, elaborado por los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, intervinieron:

"Rubén Aguirre Elguézabal, Dolores Heduán Virués y Margarita Lomelf Cerezo, designados por el Pleno de dicho Tribunal - para formular el anteproyecto dirigido a la creación del citado Tribunal Federal de Justicia Administrativa" (42).

En el segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, efectuado en la ciudad de Zacatecas, los días 7 a 11 de agosto - de 1966, con apoyo en la documentada ponencia presentada por el profesor Humberto Briseño Sierra, se aprobó por unanimidad la - proposición de dicho ponente para la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con la facultad genérica de conocer de las impugnaciones contra todos los actos de la administración activa.

Con apoyo en el citado anteproyecto de 1964, el Tribunal Fiscal elaboró un segundo, en el año de 1973, para el estableci

miento del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pero proponiendo, además su desconcentración a través de una Sala Superior que asumiría, las funciones del Tribunal en Pleno, y de Salas Regionales distribuidas en el territorio de la República. Como es de apreciarse se apunta a la necesidad de crear el "Campo Unificado de la Justicia Administrativa" (43).

Estos anteproyectos darían pauta para hacer de esta unificación de justicia administrativa, un Tribunal Superior de Justicia Administrativa.

(43) Vid Infra, p. 88.

### 5.3. Estructura, Competencia y funciones en el ámbito Federal del Tribunal Superior de Justicia Administrativa.

La estructura y funcionamiento del futuro Tribunal Superior de Justicia Administrativa hacia el cuál nos conduce el desarrollo de la propia justicia administrativa mexicana será:

De plena jurisdicción, autónoma y eminentemente judicial-administrativo.

La confusión existente con relación a la ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación para determinar a que esfera pertenece, si al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial, no debe preocuparnos, puesto que si sumados los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) nos resulta un Poder Supremo y, que pertenece al propio Estado, lógico resulta que es al mismo Estado al que pertenece; dicha confusión se presenta, cuando nuestros estudiosos del derecho, al fraccionar al Poder Supremo en sus diversas funciones, resulta pues, la confusión.

El Tribunal Superior de Justicia Administrativa, tiene una dualidad, porque si se observa con relación a su esfera de funciones a la que pertenece, en ocasiones se comporta dentro de las regiones y funciones de la Administración activa (por conocer de actos propiamente administrativos) y, en otras, como a las funciones correspondientes al Poder Judicial (por ser un organismo encargado substancialmente de hacer justicia). Esta dualidad resulta dependiendo según el marco de referencia donde se observe, desempeñando un papel totalmente "relativista" y no "absolutista". Esta dualidad del nuevo Tribunal Superior de Justicia Administrativa, nos exige denominarle, de ahora en adelante

te, como un Tribunal "Judicial-administrativo"; razón que se analizará más adelante.

Veamos al nuevo tribunal con relación a:

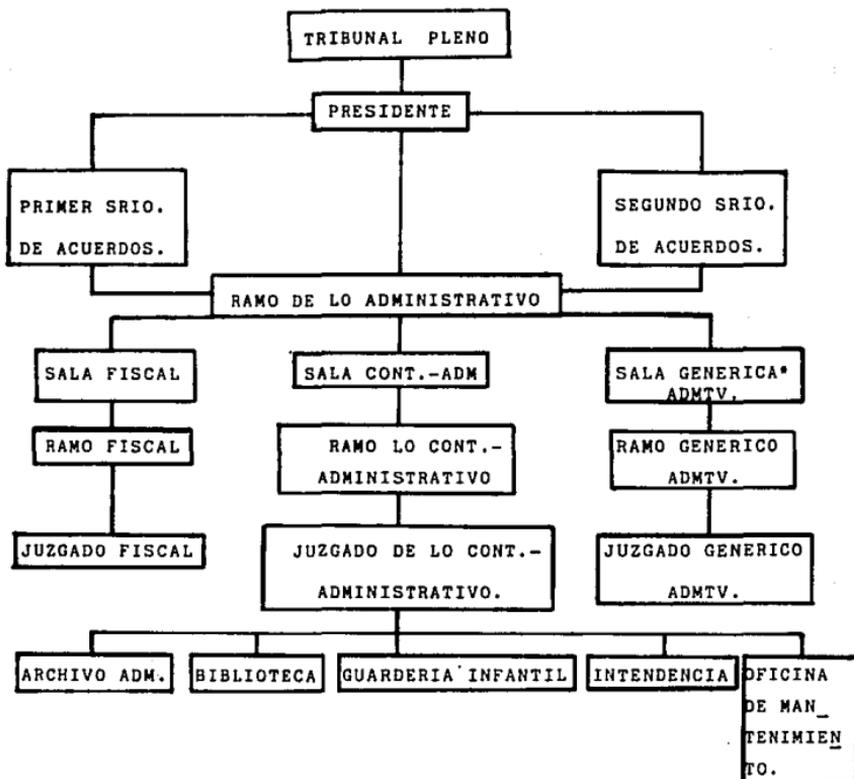
a) Su estructura.- Será un organismo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y hacerlos cumplir, de plena jurisdicción y eminentemente judicial-administrativo.

Su estructura será casi igual a la de los Tribunales Judiciales tradicionales. Donde existirán en dicho Tribunal, jueces de primera instancia, que conocerán dependiendo su área de competencia y por materia, es decir, habrá jueces de primera instancia del ramo fiscal, otra de jueces de primera instancia del ramo de lo contencioso administrativo, otro juzgado de primera instancia del ramo genérico administrativo, que conocerá de todos los actos de la administración activa, con excepción al fiscal y al contencioso administrativo; así como la existencia de salas de segunda instancia, como revisoras en materia de apelación y, un pleno. Ver gráfica N° 2, página 94.

Dicho Tribunal tendrá las mismas características que -- tienen los Tribunales Judiciales, basadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como, para la designación de los empleados de ese Tribunal, tendrán la calidad y plazas, de los que poseen los trabajadores que integran al Poder Judicial.

En lo concerniente a las creaciones de éstos Tribunales, se pretende que cada Estado integrante de la Federación, cuente con su propio Tribunal Superior de Justicia Administrativa, para desaparecer a las Salas Regionales distribuidas en todo el territorio mexicano, y dando lugar, a una impartición de justi-

Gráfica N° 2

"TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA"

\*Conocerán de todos los actos de la Administración activa, con excepción de la Fiscal y del Contencioso Administrativo.

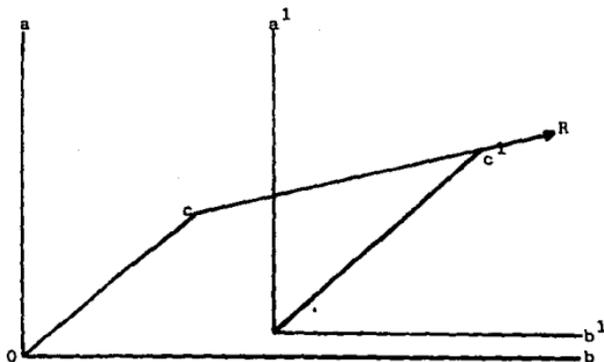
cia más pronta y expedita y, generando con ello el "Campo Unificado de la Justicia Administrativa" como un sólo punto, un principio y una realidad.

En lo que se refiere a su competencia del nuevo Tribunal.

b) Su competencia.- Como ya se planteó en los "anteproyectos de 1964 y 1973" (44), su competencia debe ser genérica, debe conocer en principio de todos los actos, resoluciones y omisiones de la Administración Pública Federal, que afecten la esfera jurídica de los administrados.

c) Funciones.- Dentro de sus funciones será un Tribunal "Judicial Administrativo" (45), tal y como lo paso a demostrar en seguida:

Gráfica N° 3



TRANSFORMADA PERALTA.

(44) Vid Supra., p. 90.

(45) Vid Infra., p. 88.

En las letras que aparecen en la transformada Peralta; otorguémosle los valores siguientes:

a: Poder Judicial.	a <sup>1</sup> : Administración Activa.
b: Particulares.	b <sup>1</sup> : Gobernados.
c: Leyes en conflicto (aplicación de leyes).	c <sup>1</sup> : Acto Administrativo.

Entonces dependiendo del marco de referencia que se tenga para observarlo, será su función, es decir si tenemos a las letras a, b y c, cae dentro de la región de las funciones del Poder Judicial, tal y como se aprecia en la gráfica N° 3, ya que su realidad se contrae a ese ámbito. Pero ahora si tenemos a las letras a<sup>1</sup>, b<sup>1</sup> y c<sup>1</sup>, se estará en presencia ante la Administración activa, porque se contrae únicamente a esa realidad.

Ahora bien, en la conjunción del Poder Judicial y la Administración Pública Federal, así como, de particulares o gobernados según el caso, y el problema de aplicación de leyes en conflicto y el acto administrativo, constituyen dos realidades en uno solo, derivado por la intersección de los puntos c y c<sup>1</sup>, originando ello una resultante (R), de donde se puede interpretar que: "El conflicto de leyes para su aplicación en la solución de un conflicto derivado por un acto administrativo, donde se interrelacionan tanto el Poder Judicial (Tribunal Superior de Justicia Administrativa) como la Administración activa; así como la calidad de los sujetos de la relación procesal, dependiendo de su situación, ya sea de gobernado o de particular, según del caso del que se trate.

Es de apreciarse que es un concepto relativista, dependiendo según, el punto de vista de donde se observe, y dando lugar a un carácter del nuevo Tribunal de: "Judiadministrativo".

De lo anterior, pasemos a reducirla en una ecuación matemática que me atrevo a desarrollar y, que me perdonen todos por plantear tal situación y aún más, por si estoy equivocado.

Dada la transformada y sus diversos valores que le he imputado, pasemos pues a desarrollarla:

Agrupemos en un conjunto a las letras que son semejantes y obtendremos:

$$a(a^1) = b + b^1 (c)(c^1)$$

Simplificándola aún más tenemos qué:

$$a^2 = 2b (c)^2$$

Así tenemos qué:

$a^2$  = Fusión del Poder Judicial y la Administración activa.

$2b$  = La calidad, dependiendo de la situación en particular ó gobernado, y

$c^2$  = Aplicación de leyes en conflicto, para solucionar un acto administrativo perjudicial.

Como se desprende, el Tribunal Superior de Justicia Administrativa, es un Tribunal elástico ó flexible por su doble naturaleza de comportamiento, según el marco de referencia de -

donde se observe. Entonces la función del nuevo Tribunal Superior de Justicia Administrativa será la de conocer de manera genérica los actos administrativos emanados por la Administración Pública Federal, que afecten a los gobernados en su esfera de intereses, quienes podrán recurrir en demanda de justicia ante el citado Tribunal Judic Administrativo.

Esta Institución será eficaz con la aplicación de la ciencia y la tecnología, mediante el empleo de un sistema de computación para la pronta impartición de justicia en México.

#### 5.4. La tendencia al Derecho Cibernético General.

Los acontecimientos venideros proyectan su sombra por anticipado, y es probable que, al margen de lo que despierta la atención general, en obras y actividades humanas aparezca el Derecho Cibernético General.

En una sociedad moderna el acceso ágil y preciso a la información de la más variada naturaleza constituye, cada vez más, una necesidad de primordial importancia; para el abogado o para el resto de la gente, la información oportuna adquiere un incalculable valor para el eficaz desempeño de sus actividades.

A pesar de la evolución que ha sufrido en el tiempo la concepción del derecho, de su función social, de las formas en que se crea y se aplica, la materia fundamental del trabajo del jurista apenas se ha modificado desde que los romanos consolidaron las bases de la ciencia jurídica occidental.

El derecho se ha asentado de manera escrita; el jurista tiene que vérselas también en un mundo de papel, por la gran cantidad de leyes escritas y un sin número de información existente al respecto. Dado que todo tiende a simplificarse y miniatrizarse, son las bases para la transición, el cambio del derecho escrito al Derecho Cibernético.

En 1948, un notable personaje matemático, originario de Estados Unidos. Norbert Wiener, escribió un libro que intituló Cibernética, empleando este término para designar a la nueva ciencia de la comunicación, y control entre el hombre y la máquina.

Para Wiener es todo lo que constituye el propósito de -

la cibernética: abarcar totalizadora y multidisciplinariamente a todas las ciencias.

Cibernética toma su origen de la voz griega kybernetes "piloto", y kybernes, concepto referido al arte de gobernar. A\_ lude a: "la función del cerebro con respecto a las máquinas. La cibernética es la ciencia de la comunicación y el control" (46).

Una de las consecuencias desafortunadas del rápido pro\_ greso actual de la información y la tecnología, es que a menudo en materia de información (Leyes, Códigos, Reglamentos, Juris\_ prudencia, etc.) resulta difícil estar al día con lo que esta - sucediendo; es raro que pase un mes sin que se enuncie alguna - nueva reforma a algún artículo de alguna Ley o, a la creación de una nueva Ley de importancia básica. Cuesta mucho trabajo estar al día y los Tribunales de Justicia en México, por el exceso de papeleo quedan siempre rezagados.

La simplificación de la justicia en México, és ahora una de las metas a alcanzar por medio de un sistema de computación. Todo el sistema Judicial-Administrativo, debe ya tener una vi\_ sión de la tendencia al "Derechó Cibernético General", par la - simplificación y agilización de la impartición de justicia que deberá ser, más dinámica, pronta y expedita.

Bruscamente, las puertas cuidadosamente cerradas por el siglo XIX sobre las infinitas posibilidades del hombre, de la - materia, de la energía del espacio y de las ciencias sociales, saltarán en pedazos. Las ciencias y la técnica darán un salto - formidable, y se pondrá de nuevo a discusión la naturaleza misma del conocimiento.

(46) Tellez Valdez, Julio, Derecho Informático, México, Univer\_ sidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 10.

Hoy en día, en todos los dominios, se han puesto en movimiento todas las formas de la imaginación, es necesario derrumbar con nuestros puños los edificios ortodoxos de la ciencia oficial precaria. Contemplamos cómo se elevan los cohetes en el cielo, cómo vibrará la tierra con mil nuevas radiaciones, cómo la misma sociedad cambia y, en el campo del derecho resulta insuficiente para regular la conducta de los hombres en sociedad, - resulta pues, un derecho obsoleto; como es posible que en los juzgados y tribunales en pleno siglo XX no va a la par con el desarrollo de la ciencia y la tecnología y, se sigue llevando un sistema de papeles que se siguen empleando.

En el Derecho Cibernético General, es la aplicación de computadoras en todas las ramas del derecho, para reducir toda la información en un mínimo posible. El litigante quizá ya no tenga necesidad de recurrir a los juzgados y, por medio de la telemática, envíe o reciba información de sus asuntos que se estén ventilando en ese lugar.

Nuestra ciencia del derecho, nuestros debates filosóficos, nuestros conflictos ideológicos, nuestra actitud ante la realidad, todo duerme detrás de las puertas que acaban de saltar hay que avisar y anunciar a todo mundo que las puertas están abiertas y que el exterior acaba ya de entrar.

#### 5.4.1. El Derecho Informático.

El derecho cumple una función reguladora a través del establecimiento de reglas de las que derivan los derechos y obligaciones de las personas, tanto de las personas entre sí, cuanto en su relación con el Poder Público.

La existencia del derecho supone, para el cumplimiento de sus funciones, el conocimiento que la sociedad pueda tener del mismo, tanto el legislador como el poder público, el jurista como el ciudadano común. A este conocimiento se oponen diversas circunstancias, muy especialmente el gran volumen de información jurídica que en la actualidad se produce.

Esta crisis de la información jurídica obliga a recurrir a modernos instrumentos de tratamiento de información, en particular al uso de computadoras.

Considero y es una opinión muy personal, que los problemas jurídicos ya no son de derecho; sino de información.

La relación de la informática y el derecho, no se remonta a los primeros tiempos de la computación, la primera máquina de cálculo al clima jurídico, se dió en la Cámara de Representantes del Estado norteamericano de Ohio en 1939.

Por otra parte en 1949 el jurista norteamericano Lee - Loevinger publicó un artículo de 38 hojas en la revista Minnesota Law Review intitulado "The Next step Forward" en donde menciona que el "próximo paso adelante en el largo camino del progreso del hombre, debe ser el de la transición de la Teoría General del Derecho hacia la Jurimetría, que es la investigación científica acerca de los problemas jurídicos en el uso de las -

computadoras" (47). Los jurimetristas, su idea era que el almacenamiento de un número estadísticamente significativo de sentencias de jueces en el pasado podría llegar a determinar cuál será la decisión del juez en un caso actual.

La difusión de las microcomputadoras y computadoras personales que permitirán que prácticamente cada operador jurídico (funcionario, legislador, juez, abogado, notario, estudiante, - etc.) tenga su propio y pequeño banco de datos adoptado a sus exigencias particulares.

En la Administración Pública y habida cuenta que en la actualidad se presenta un crecimiento extraordinario en el volumen y complejidad de actividades en las dependencias gubernamentales debido, entre otras cosas, al pronunciado desarrollo demográfico, económico y tecnológico. Ello ha obligado a que dicho sector, en sus diferentes niveles (Federal, Estatal y Municipal), esté capacitado para recibir, tramitar, analizar y difundir todo tipo de información jurídica para su correcto funcionamiento.

con apoyo en la utilización de la tecnología moderna, - el sector público, a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial alcanzarán sus objetivos sociales (justicia y bién-común), provocando una disminución en las actividades burocráticas.

En el medio hay una enorme cantidad de acciones desarrolladas en los juzgados, tribunales, que han sido objeto de estudio y análisis para solucionar las controversias.

Un ejemplo de lo que podría ser un Tribunal Informático, lo constituye la aceptación, registro y competencia de la de--

(47) Tellez Valdez, Julio. Derecho Informático, opus cit., p. 45.

manda presentada.

Existirá una inscripción automática, la cual signará un número al expediente y del juzgado a la que corresponda conocer de alguna controversia, verificando se hay conexidad o no, en la causa. Entregándosele en el acto el acuerdo respectivo que caiga a la presentación de la demanda inicial, por medio de la computadora, y el abogado postulante, las recibirá inmediatamente.

Las diferentes fases del procedimiento pueden ser conocidas en cualquier momento permitiendo conocer el estado del juicio, así como el lugar donde se encuentra el expediente. En un futuro no muy lejano, cuando los abogados se hayan provisto de sistemas de cómputo, ya no será tan necesaria la visita a los Tribunales para conocer el estado de los asuntos, ya que todo podrá ser enviable o consultable vía telemática.

Sería muy largo enumerar las posibilidades de aplicación presentes y futuras de la gestión automática en los órganos jurisdiccionales, pero a fin de reflexionar un poco sobre este particular, el servicio informático, por sus funciones, "ejerce un poder centralizador; hay que proteger a todo el personal y a todos los locales de los Tribunales". (48).

La palabra información (del latín in-formare, poner en forma) por su misma generalidad, se ha visto asociado fundamentalmente el fenómeno de la comunicación; entonces informática es una palabra apretada de información y automática, originando así la palabra informática, que uno de los cometidos principales de la informática lo es la adecuada toma de decisiones, decisiones

(48) Lous Bilon, Jean, Fix Fierro Héctor. et al. Diálogo sobre la Informática Jurídica, México, U.N.A.M., 1989, p. 279.

rápidas y precisas, basada en una variada cantidad de información.

Pero algunos desearán esconder, muchas veces actividades ilícitas, generando nuevamente la corrupción por la venta de información. También se requiere una legislación especial en materia informática, como: Delitos Informáticos, Protección Informática, etc.

En México en el año de 1981 se ha iniciado, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Dirección General de Servicios de Cómputo para la Administración el proyecto "UNAM-JURE", cuyo objetivo es "brindar un acceso ágil y preciso a la información jurídica nacional" (49).

"En el Tribunal Fiscal de la Federación también se están realizando trabajos para la automatización de la información jurisprudencial, sobre todo la emitida por el propio Tribunal. En este sentido, el Tribunal Fiscal de la Federación ha recibido apoyo de la Suprema Corte de Justicia, quién le transmitió parte de la jurisprudencia en materia fiscal por los tribunales federales" (50).

Como se puede apreciar en México existen los primeros intentos de automatización de información por medio de las computadoras.

Hay que guiarse en estas cosas por la prudencia, pues es fácil al hombre equivocarse, y nos hayamos en presencia de dos situaciones: unos señalarán todo lo que es extraordinario, y otros, yendo más allá de la razón, caerán dentro de la magia jurídica.

(49) Ibidem. p. 118.

(50) Ibidem. p. 68.

#### 5.4.2. Programas Jurídicos en Computación.

Los programas de cómputo podemos considerarlos como el conjunto de procedimientos o reglas que integran el soporte lógico de las máquinas que permiten la consecución del proceso de tratamiento de la información.

En la práctica, podemos distinguir dos tipos de programas: los fuente y los objeto.

Julio Tellez Valdez en su libro titulado "Derecho Informático", al respecto nos dice:

"Los programas fuentes están ligados al funcionamiento mismo de la máquina, guardando una estrecha relación con las memorias centrales y auxiliares del computador a través de dispositivos como los compiladores, traductores, intérpretes, editores, etc., que permiten el adecuado enlace entre la máquina y los trabajos del usuario.

Los programas objeto que son aquellos que se realizan para satisfacer las necesidades más variadas de los usuarios, y que permiten el tratamiento de datos definidos concretamente, siendo disociables de la máquina" (51).

Es evidente que los programas están íntimamente relacionados con los llamados lenguajes de programación. los cuales, sea del nivel de que se traten, en este caso al hablar de materia civil, familiar, penal, administrativo, ect., fungen como medio de enlace entre el lenguaje natural y el lenguaje de la máquina.

Ante la gran diversidad de conocimientos y nada mejor -  
(51) Tellez Valdez, Julio. opus cit. p. 87.

que el adecuado uso de la informática que atenúe, entre otras cosas, el inexorable aforismo que pregona que "la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento...".

Estamos al lado del cambio de edad, al cambio de pensamiento. ¿Error? ¿locura? la vida del hombre sólo se justifica por el esfuerzo, aun desdichado, para comprender mejor. Y la mejor comprensión es la mejor adherencia. Cuando más comprendo, más amo; porque todo lo comprendido es bueno.

CONCLUSIONES FINALES.

- 1.- El Derecho Administrativo Francés, principalmente el Consejo de Estado Francés, influyó definitivamente en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en México.
- 2.- El sistema Judicial tradicional, era conocedor de las controversias derivadas entre la Administración Pública y los administrados, por no existir un Tribunal de competencia Administrativa.
- 3.- El objeto de la creación del primer Tribunal Fiscal de la Federación en México, por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936; fué la de dirimir las contiendas que se suscitaban por actos o resoluciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así cómo, de la administración Fiscal, que afectaran los intereses de los particulares.
- 4.- El Tribunal Fiscal de la Federación ante la Ley de Justicia Fiscal de 1936 fué un organismo independiente de Hacienda, de justicia delegada porque emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión; eminentemente fiscal porque su competencia se reducía únicamente a la materia fiscal y era un Tribunal de mera anulación, en virtud de que sus resoluciones eran declarativas.
- 5.- Con la puesta en vigencia de la Ley Orgánica del

Tribunal Fiscal de la Federación, se ha transformado de un Tribunal con competencia en el área fiscal, en un Tribunal administrativo.

- 6.- Las Salas Regionales son dependientes del Tribunal Fiscal de la Federación, para la impartición de Justicia en la República Mexicana.
- 7.- La naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación en la actualidad, es un organismo jurisdiccional totalmente independiente del Poder Ejecutivo.
- 8.- El Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal dotado de plena autonomía.
- 9.- El Campo Unificado de la Justicia Administrativa, dará origen al Tribunal Superior de Justicia Administrativa.
- 10.- El Tribunal Superior de Justicia Administrativa, será un Tribunal similar en las funciones de los Tribunales del Poder Judicial.
- 11.- El derecho inmediato estará sujeto a la ciencia y a la tecnología; de lo contrario, resultará un derecho obsoleto.
- 12.- Con la vasta información existente, ya no sólo hay problemas de derecho, sino de información.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo, Teoría General, México, 7a. ed., Porrúa, 1986.
- COUTURE, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, - Buenos Aires, Ed. Ediciones Depalma, 1966.
- DIAZ GONZALEZ, Luis R., Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación Comentada, México, ECASA, 1988.
- GONZALEZ BLACKAILER, Ciro E. y GUEVARA RAMIREZ, Luis, Síntesis de Historia Universal, México, 18a. ed., Ed. Herrero, - 1973.
- HEDUAN VIRUES, Dolores, Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Ed. Continental, 1971.
- LOMELI CEREZO, Margarita, El Poder Sancionador de la Administración Pública en materia Fiscal, México, Ed. Continental, 1961.
- LOUS BILON, Jean, FIX FIERRO, Héctor, et. al. Diálogo sobre la Informática Jurídica, México, U.N.A.M., 1989.
- LOZANO FUENTES, José M. y LOPEZ REYES, Amalia, Historia Universal Contemporánea, México, 5a. ed., C.E.C.S.A., 1974.
- MARGAIN, Hugo B., El Sistema Tributario, México, 50 años de revolución, tomo I, la economía, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, San Luis Potosí, 5a. ed., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1979.

- MARTINEZ LOPEZ, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, México, 3a. ed., Lito-Impresos Finos, 1966.
- MARTINEZ LOPEZ, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, Comentarios al Código Fiscal de la Federación, Fundamentos de Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, - 3a. ed., Porrúa, 1959.
- MARTINEZ NAVARRETE, Ifigenia, Política Fiscal de México, México, U.N.A.M., 1963.
- "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS" México, 18a. ed., Ed. Cumbre, 1987.
- PORRAS LOPEZ, Armando, Derecho Procesal Fiscal, Legislación, - Doctrina y Jurisprudencia, México, 2a. ed., Porrúa, 1970.
- TELLEZ VALDEZ, Julio, Derecho Informático, México, U.N.A.M., - 1987.
- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, México, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I., Ensayos-I, 1982.
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"
- "CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION"
- "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO"
- "LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936"
- "LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION"