

562  
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

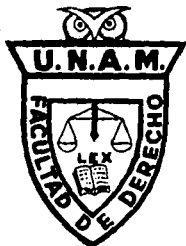
EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL  
FISCAL DE LA FEDERACION.

T E S I S

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

MIGUEL MORENO CORREA



DERECHO



México, D. F. 1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## I N D I C E

### EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

#### INTRODUCCION

#### CAPITULO I

##### CONCEPTOS

A.- PROCESO .....	1
B.- PROCEDIMIENTO .....	14
C.- JUICIO .....	19
D.- JURISDICCION .....	24

#### CAPITULO II

##### LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

A.- DIVERSOS SISTEMAS DE TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS .....	33
B.- LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA PLENA Y LA DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD .....	45
C.- DIFERENCIAS ENTRE LA CONTENCION ADMINISTRATIVA PLENA Y LA DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD .....	56
D.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO .....	60

#### CAPITULO III

##### EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

A.- RESENA HISTORICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN MEXICO .....	66
B.- MARCO REGULATORIO Y COMPETENCIAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION .....	79

C.- ANTECEDENTES HISTORICO CONSTITUCIONALES DEL ARTICULO 104 DE NUESTRA CONSTITUCION .....	89
D.- REFORMAS SUFRIDAS POR EL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL HASTA EL TEXTO VIGENTE .....	111

#### CAPITULO IV

#### EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

A.- CONSIDERACIONES GENERALES .....	116
B.- PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD .....	122
C.- DEMANDA	
1) REQUISITOS DE LA DEMANDA .....	123
2) PLAZO PARA SU INTERPOSICION.....	132
D.- CONTESTACION DE LA DEMANDA	
1) REQUISITOS DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA .....	134
2) PLAZO PARA CONTESTAR LA DEMANDA .....	135
E.- AMPLIACION DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACION .....	137
F.- MEDIOS DE PRUEBA .....	141
G.- CIERRE DE LA INSTRUCCION .....	145
H.- LA SENTENCIA	
1) CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS .....	148
2) REQUISITOS Y CONTENIDO DE LA SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION .....	148
3) CLASES DE SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION .....	151
I.- LOS MEDIOS DE IMPUGNACION EN EL JUICIO DE NULIDAD .....	155
CONCLUSIONES .....	160
BIBLIOGRAFIA .....	162

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

La elección del tema de este trabajo se debió al observar que el proceso que se desarrolla ante el Tribunal Fiscal de la Federación presenta una estructura similar a otro tipo de procesos. pero tiene características propias que lo hacen diferente y por demás interesante de estudio.

En primer término encontramos que al finalizar el proceso con la sentencia. el Tribunal Fiscal de la Federación carece del imperio necesario para ejecutar sus propios fallos, lo que plantea la interrogante de si por ello será un tribunal de simple anulación, o aun faltándole ese imperio, es un tribunal de plena jurisdicción.

También en el proceso contencioso administrativo encontramos que hay términos que se utilizan de manera indistinta o imprecisa, lo que trae confusiones respecto del significado y alcance de ellos; para tratar de aclarar esta confusión seleccionamos los términos que con mayor frecuencia se usan dentro de este proceso.

Con el fin de resolver las interrogantes antes planteadas dividimos el trabajo en cuatro capitulos; en el primer capítulo explicamos los términos de proceso, procedimiento, juicio y jurisdicción, que con mayor frecuencia suelen utilizarse de manera indistinta, tratando de entender su significado, así como la relación y diferencia que entre ellos existe.

En el segundo capítulo nos referimos a la jurisdicción contenciosa administrativa, tanto a la de plena jurisdicción como a la de simple anulación, sus diferencias y a los tribunales que conocen del contencioso administrativo.

En el tercer capítulo nos concretamos al estudio del Tribunal Fiscal de la Federación, hacemos una reseña histórica del mismo, y señalamos el marco legal que rige su competencia.

Por último en el cuarto capítulo desarrollamos el procedimiento contencioso administrativo que se lleva ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y que se le conoce también como juicio de nulidad.

Bien como dice Alcalá-Zamora (1), es la solución justa y pacífica de los conflictos sociales; incluso aquellos de carácter económico que se presentan entre el gobierno y la administración pública y los particulares.

Para poder comprender el significado de la palabra proceso nos remitiremos en primer lugar a su origen, según el cual, Romero y Alonso (2), "...se deriva del verbo latino procedo, is, ere, compuesto a su vez del prefijo pro -hacia adelante-, y cedere -caer, ir, llegar- significando por tanto una idea de avance, de ir hacia adelante, de marchar: serie de actos sucesivos encaminados a un fin o actividad humana puesta en ejercicio con dirección a un fin."

Por lo que para estos autores, la idea etimológica arriba señalada significa avance, progreso, que se puede dar en el campo físico, patológico o biológico y estudiar los procesos de éstos en sus etapas consecutivas que presentan.

Domínguez (3) en una concepción naturalista, similar a la anterior, piensa que el derecho tomó de las Ciencias Naturales el vocablo proceso y que el origen de esta palabra es "...del latín pro impulso hacia adelante, y cessum participio de

- 1 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, UNAM, México, 1979, p. 14
- 2 Romero, Mauro Miguel y Carlos de Miguel y Alonso, Derecho Procesal Práctico, Tomo I, Editorial Urgel, Undécima Edición, Barcelona, 1967, p. 4
- 3 Domínguez del Río, Alfredo, Compendio Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México, 1977, pp. 6 y 7



cessare, detenerse, dejar de hacer lo que está destinado a detenerse, es sinónimo de progreso o desenvolvimiento hacia al frente, y se opone a regreso o retroceso, que es antítesis."

La concepción de Domínguez (4) se reafirma al comparar el fenómeno jurídico con el proceso natural, y considerar que se desarrollan a través de fases progresivas, nunca regresivas, pues de lo contrario las actuaciones estarían viciadas de nulidad, por lo que tendrían que reponerse.

Así mismo, señala que, la diferencia entre el proceso natural y el legal radica en que el primero se desarrolla de manera encausada y el segundo puede tener virajes en el trayecto, derivados de las voluntades que en el intervienen, como lo son la del demandante, demandado, oblicuamente la de los terceros que posiblemente tengan influencia en el fallo.

Respecto al origen encontramos también una idea diferente a la anterior con Menéndez y Pidal, quien citado por Pallares (5), considera que "...la palabra proceso viene del Derecho Canónico y se deriva de procedo, término equivalente a avanzar."

Pallares (6) dice que la palabra "...proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones

4 Idem. p. 2

5 Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. 16a. Edición. México. 1984. p. 642

6 Idem. p. 640

de solidaridad o vinculación..." y agrega que: "...por tanto se pueden dar procesos químicos, físicos, biológicos, psíquicos, etc., como existen procesos jurídicos."

Diferencia al concepto general de proceso y al de proceso jurídico y define a éste "...como una serie de actos jurídicos vinculados entre sí por el fin que se quiere obtener mediante ellos y regulados por las normas legales...", así mismo nos aclara que existen diversas clases de procesos jurídicos, como son el administrativo, legislativo, penal, civil, mercantil, fiscal, etc.

Independientemente del origen de la palabra proceso y del uso que se le dé en las Ciencias Naturales u otras, lo cierto es que existe el proceso jurídico y dada su importancia que reviste para la gran mayoría de todas las ramas del derecho, los autores lo han definido en los siguientes términos.

Carnelutti (7) lo define como "...el conjunto de todos los actos que se realizan para la solución de un litigio..."

Becerra Bautista (8) considera que el proceso "... es una relación jurídica entre: juez, actor y reo: *judicium est actus trium personarum, actoris, rei, judicis.*"

7 Carnelutti, Francesco, Instituciones del Proceso Civil, Traducción de la quinta edición italiana por Santiago Sentis Melendo, Vol. I, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires Argentina, 1959, pp. 21 y 22

8 Becerra Bautista, José, El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 2

Romero y Alonso (9) definen al proceso como "...una serie de actos que tienden a la resolución coactiva y pacífica de los conflictos sociales mediante la actuación de la ley, por medio los órganos jurisdiccionales del Estado, garantizando un bien o un derecho protegido concretamente por la ley, o ejercitando el poder punitivo del Estado."

La definición que da Escriche (10) de proceso es la de: "El conjunto o agregado de los autos y demás escritos en cualquiera causa civil o criminal. Fulminar el proceso es hacerle y sustanciarle hasta ponerle en estado de sentencia. Vestir el proceso es formarle con todas las diligencias y solemnidades requeridas por derecho."

Para Ovalle Favela (11) el proceso es el instrumento jurídico del Estado para conducir la solución de los litigios.

Por su parte Gómez Lara (12) define al proceso como "...un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."

- 9 Romero, Mauro Miguel y Carlos de Miguel y Alonso. Op. cit., p. 4
- 10 Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia, Edit. Norbajacaliforniana. Ensenada B.C., 1974, p. 1386
- 11 Ovalle Favela, José, Derecho Procesal Civil, Edit. Harla, S.A. de C.V., México, 1980, p. 5
- 12 Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso. UNAM, México, 1981, p. 121

Este autor esquematiza al proceso con la fórmula que a continuación se transcribe, y según nos dice el proceso es el resultado de la acción más jurisdicción, más la actividad de terceros.

$$P = A + J + A \text{ 3os.}$$

De las definiciones anteriores se desprende que en todo proceso hay una controversia o litigio, requisito indispensable para que exista aquel, o como lo señala el último autor citado (13), "... para que exista un proceso se necesita como antecedente del mismo un litigio porque, el litigio es siempre el contenido y el antecedente de un proceso."

Así mismo agrega que, aun cuando el conflicto de intereses se resuelva a través del arbitraje, no por ello se sale del campo del proceso, y por último para dejar clara la diferencia de éstos conceptos señala:

" El proceso y el litigio están colocados en planos diferentes; estos planos son:

- a) Plano del contenido: en este plano está el litigio y también la pretensión.
- b) Plano del continente: en este plano está el proceso y también la acción."

Alcalá-Zamora (14) señala que: "Todo proceso arranca de un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo largo de un recorrido (procedimiento) y persigue alcanzar una meta (sentencia), de la que cabe derive un complemento (ejecución)."

Basado en la anterior idea, Ovalle Favela (15) agrega que, cualquiera que sea el tipo de conflicto (civil, penal, laboral, etc.), se manifestará en esa unidad esencial, al que considera que al resolverse tendrá una estructura esencialmente igual.

Por último, este autor citado (16) considera que "...todo proceso se desenvuelve a través de una serie de actos y hechos procesales, los cuales tienen una realización formal, espacial y temporal, y que constituyen el procedimiento."

Por su parte Gómez Lara (17) considera que, "...todo proceso se divide en dos grandes etapas y que éstas son las siguientes: instrucción y juicio, y que son aplicables a todos los procesos como el administrativo, fiscal, constitucional, etc."

Continuando con las ideas de este autor (18), diremos que divide y explica la etapa de instrucción en los siguientes términos:

- 14 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Cuestiones de Terminología Procesal. UNAM, México, 1972. p. 35
- 15 Ovalle Favela, José. Op. cit., p. 5
- 16 Idem., p. 6
- 17 Gómez Lara, Cipriano, Op. cit., p. 126
- 18 Idem., pp. 127 y 128

- a) Etapa postulatoria.
- b) Etapa probatoria.
- c) Etapa preconclusiva (de alegatos o conclusiones de las partes).

Señala que en la Etapa Postulatoria se plantean las pretensiones y resistencias, se relatan los hechos, exponen las partes lo que a sus intereses conviene y aducen los fundamentos de derecho que se consideren favorables.

En la siguiente etapa, la Probatoria, dice que se ofrecen las pruebas, se admiten, preparan y desahogan las mismas.

En la Etapa Preconclusiva, se formulan alegatos, o bien conclusiones acusatorias tratándose de la materia penal, y que son consideraciones de razonamientos expuestos al juez, como resultado de las dos etapas anteriores.

La Etapa del Juicio dentro del proceso, Gómez Lara (19) la resume como aquella en la que se pronuncia o dicta la sentencia y su durabilidad larga o corta dependerá si el proceso es con tendencia a la oralidad o no o si se trata de un tribunal unipersonal o bien de uno colegiado o pluripersonal.

Para Ovalle Favelá (20), el proceso se va concretando por procedimientos, que son una sucesión de actos y hechos con una

19 Idem., p. 126

20 Ovalle Favelá, José, Op. cit., p. 29

triple vinculación entre sí, "...la cronología, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica, en razón de que se relacionan entre sí como presupuestos y consecuencias; y teleológica, pues se enlazan en razón del fin que persiguen."

En el desglose de la idea anterior el mencionado autor señala que los actos procesales se pueden agrupar en etapas procesales que se realizan en plazos y términos precisos, por lo que las divide en siete etapas a saber, las esquematiza y define de la siguiente manera.(21)

- 1.- Etapa preliminar.
- 2.- Etapa expositiva.
- 3.- Etapa probatoria.
- 4.- Etapa conclusiva.
- 5.- Etapa resolutive.
- 6.- Etapa impugnativa.
- 7.- Etapa ejecutiva.

E	PREVIA	POSTULATIVA,	PROBATORIA	DE ALEGATOS	RESOLUTIVA
T	0	EXPOSITIVA			
A		0			
P	PRELIMINAR	POLEMICA	DEMOSTRATIVA	CONCLUSIVA	
A					
S					
P R I M E R A			I N S T A N C I A		
	IMPUGNATIVA			EJECUTIVA	
	SEGUNDA INSTANCIA				

21 Idem., p. 29 a 35

Para la primera etapa, la preliminar, dice el autor citado, que se puede realizar con:

- a) medios probatorios, que pueden ser en general o del juicio ejecutivo.
- b) medios cautelares, que pueden ser personales, como la separación y arraigo, o los reales como el secuestro provisional.
- c) medios provocatorios, como son la acción de jactancia y los preliminares de consignación.

Alcalá-Zamora (22) considera que, los medios preparatorios sirven para aclarar alguna duda, remover algún obstáculo o subsanar una deficiencia antes de iniciar el proceso; que las medidas cautelares, son para asegurar la ejecución de una eventual sentencia definitiva; y por último los medios provocatorios, son para provocar la demanda.

Retomando las ideas de Ovalle, éste nos señala que en la etapa postulatoria se exponen las pretensiones ante el juez, así como los hechos y preceptos jurídicos en que se basan y se concreta con la demanda y contestación a la misma.

En la tercera etapa, la probatoria o demostrativa, se suministran los medios de prueba necesarios para comprobar los hechos que se afirmaron en la etapa anterior, la expositiva.



A la cuarta etapa que la llama conclusiva o de alegatos, es en la que se formulan las conclusiones o alegatos por las partes, precisando y reafirmando sus pretensiones, en base a la etapa probatoria.

En la quinta etapa, la resolutive, el juzgador, emite sentencia definitiva para concluir el litigio que se haya sometido a proceso, basándose para ello en las pretensiones y afirmaciones que hacen las partes y en la valoración de las pruebas.

Por lo que respecta a la sexta etapa, que puede o no presentarse, pero en caso de que se presente, dará paso a una segunda instancia o un segundo grado de conocimiento, siempre que una o ambas partes impugnen la sentencia.

Por último, para que se presente la etapa ejecutiva, depende que la parte vencida no cumpla voluntariamente con la sentencia condenatoria por lo que para hacerla cumplir coactivamente se toman las medidas necesarias.

Como puede desprenderse de las ideas antes expuestas, al proceso por lo general se le divide en dos etapas, siendo éstas las siguientes:

- a) La de Instrucción; y
- b) La de Juicio, independientemente que éstas puedan subdividirse en otras etapas.

Pero algo que resulta importante para el proceso, es la finalidad que persigue, que como dice Alcalá-Zamora (23) cumple una triple misión, la jurídica, como instrumento para la realización del derecho objetivo; la política, como garantía del justiciable y, a fin de cuentas, de la libertad; y la social, al contribuir a la pacífica convivencia de los habitantes de un Estado y a equilibrar sus fuerzas en la empresa de obtener justicia.

Al respecto Gómez Lara (24) señala que: "El proceso tiene como finalidad institucional la constancia en el orden jurídico, es decir, el procurar su preservación, conservación y mantenimiento. Tiene como causa el no orden; esto es la interferencia;... y finalmente, tiene por objeto la vuelta al orden, forzando la ejecución de las actividades compatibilizadoras, ya al realizar una declaración, ya al mover por la inminencia de la coacción potencial la voluntad del obligado, ya al actuar ejecutivamente en sentido estricto."

Por su parte Romero y Alonso (25) señalan que el proceso tiene como fin "...la reparación de las perturbaciones jurídicas del modo más racional mediante el descubrimiento de la verdad de los hechos discutidos y la aplicación a los mismos de las leyes por los tribunales de justicia."

23 *Idea.*, p. 133

24 Gómez Lara, Cipriano, *Op. cit.*, pp. 122 y 124

25 Romero, Mauro Miguel y Carlos de Miguel y Alonso, *Tratado de Procedimientos Judiciales*, Edit. Urgel, Madrid, 1966, p. 31

En otras palabras, para estos mismos autores (26): "El Derecho sin proceso no podría cumplir su fin. No sería Derecho, en una palabra.", o bien, reuniendo sus ideas anteriores, podríamos considerar que: "El fin último del proceso y su motivo fundamental de existencia es la justicia.", ya que, de que servirían las normas sustantivas sin que existiera un proceso por el cual se hicieran valer aquellas, es decir serían letra muerta sin las normas del derecho procesal.

Para Becerra Bautista (27): " El fin normal del proceso es la obtención de una sentencia que, en forma vinculativa, resuelva entre partes una controversia sobre derechos substanciales."

Cabe hacer el señalamiento o aclaración respecto a los términos que al definir el de proceso se utilizaron y que con frecuencia se usan y confunden, como lo es el de Procedimiento, Juicio y Jurisdicción que, aunque hay una íntima relación entre ellos no son sinónimos, así por ejemplo, a reserva de ampliar la relación y diferencia que existe entre estos términos, Gómez Lara (28), para evitar confusiones entre los términos de Proceso y Procedimiento señala que, si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso,

26 Romero, Mauro M. y Carlos de Miguel y Alonso, Derecho...  
pp. 6 y 7

27 Becerra Bautista, José. Op. cit., p. 1

28 Gómez Lara, Cipriano. Op. cit., p. 245

## B.- PROCEDIMIENTO

Con el objeto de dejar más clara la importancia del proceso, hablaremos brevemente en el presente inciso del concepto de procedimiento, señalando para ello algunas ideas que exponen los tratadistas al pretender dejar precisados los límites de éste y haciendo una distinción y relación que existe con el de proceso, ya que "...proceso y procedimiento no son términos que se repelen, sino que por fuerza coexisten, por responder a un distinto enfoque de mecanismo procesal..." (29)

Uno de los tratadistas que, con mayor amplitud ha estudiado tanto el inciso anterior como el presente es Alcalá-Zamora (30), quien dice: "...es probablemente Juan Martín Carramolino el primero en hablar de procedimientos judiciales, en una obra de título larguísimo (31) aparecida en 1839 y que todavía después de ella sigue circulando la rúbrica 'práctica forense' que, junto con varias otras menos generalizadas sirvió hasta entonces para bautizar al derecho procesal.

29 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Estudios de Teoría General e Historia del Proceso. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1974, p.462

30 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Cuestiones de...  
p. 139

31 "Método actual de la sustanciación civil y criminal en la jurisdicción real ordinaria o compilación lógica y metódica por el orden de las materias y de las atribuciones de cada funcionario en la administración de justicia que comprende todos los procedimientos judiciales, dictados o restablecidos desde la publicación del Reglamento provisional de 1835 hasta fin de diciembre de 1833 (Madrid, 1839)."

Este mismo autor señala que el procedimiento, "...es un término que se ha hipertrofiado y que debe en aras de la precisión, recluirse dentro de sus verdaderos límites y, en lo que excedan de ellos, ceder su puesto a proceso y a procesal..." (32)

Respecto al origen etimológico de la palabra procedimiento, el autor de referencia encuentra que: "si bien el vocablo procedimiento resulta tan netamente español como frances lo es "procedure", ya que ambos derivan del verbo latino procedere, con el significado de avanzar, lo cierto es que no adquiere relieve procesal entre nosotros sino hasta el siglo XIX, por evidente influjo de la codificación napoleónica..." (33)

Para Alcalá-Zamora (34), "...el procedimiento se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden y la forma prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas o ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo."

Aragoneses, Pedro (35) diferencia los conceptos de proceso y procedimiento, señalando que el primero significa el desarrollo de algo en el tiempo y que el procedimiento será: "...la coordinación de actos que tienden a un efecto jurídico común."

32 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Proceso... p. 139

33 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Cuestiones de...  
pp. 137 y 138

34 Idem. p. 137

35 Aragonese Alonso, Pedro, Proceso y Derecho Procesal,  
Editorial Aguilar, Madrid España, 1960, p. 136

Por su parte Gómez Lara (36), relaciona y distingue los dos vocablos estudiados hasta el momento y señala que, si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso, y agrega que : "El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de un fase o fragmento suyo..."

Este autor aclara y precisa que, un procedimiento será procesal cuando "...está eslabonado con otros, todos ellos dados dentro del conjunto de actos que configuran al proceso, y que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo."(37)

En el mismo sentido, de las ideas del anterior autor, encontramos las de Dionisio Kaye (38), quien señala: "No todo

36 Gómez Lara. Cipriano, Op. cit., pp. 245 y 246

37 Idem., p. 246

38 Kaye, Dionisio J., Derecho Procesal Fiscal, Editorial Themis, Primera Edición, México, D.F., 1989, p. 29

procedimiento es un proceso, pero todo proceso es un procedimiento. Procedimiento, según dicen varios autores, es 'rito cause, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad', que puede ser jurisdiccional o no, en cambio proceso implica siempre litigio, composición."

Por su parte Fix Zamudio (39) considera que: "...el procedimiento es un concepto de carácter formal que se traduce en un conjunto de normas instrumentales que sirve de cauce para la producción, modificación y extinción de actos jurídicos, especialmente en el ámbito del derecho público, y así puede hablarse con propiedad de procedimiento legislativo, administrativo, judicial (o procesal), etc.", por lo que considera que hablar de procesos legislativos o de la administración para indicar aspectos instrumentales de la creación de leyes o de actos administrativos es del todo impreciso y por último propone: "...para los procedimientos señalados se utilice el concepto de derecho instrumental para indicar todo género de normas que tuviesen este carácter, y que este vocablo genérico comprenda tanto a las disposiciones procedimentales (legislativas, administrativas y judiciales), como a las procesales en sentido estricto".

Nava Negrete, (40) opina que el "Procedimiento es rito, cauce,

39 Fix Zamudio, Néctor. Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Separata, Madrid, 1969, pp. 1064 y 1065

40 Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959, p. 76

conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no.", y que en cambio el proceso "...es función y estructura o sea vía jurisdiccional y procedimiento."

Para Alcalá-Zamora (41), "...la idea de proceso responde a una contemplación teleológica, la de procedimiento obedece a un enfoque formalista. De ahí que se contrapongan los tipos de proceso y las formas de procedimiento, según lo revela que pueda mediar unidad procesal y diversidad procedimental, o a la inversa."

Para este mismo autor la palabra procedimiento o en plural procedimientos, presenta las siguientes equivalencias: "...1a. es sinónimo de juicio; 2a. designa una fase procesal autónoma y delimitada respecto del juicio con que entronca; 3a. se aplica -alternando con vía, nombre que a veces se extiende a otros procesos- al apremio; 4a. expresa el despacho de la ejecución, en el juicio ejecutivo mercantil; 5a. significa diligencias, actuaciones o medidas ; 6a. vale tanto como 'normas o legislación procesales, y 7a. sobre todo quiere decir tramitación o sustanciación, total o fragmentaria, que son, a su vez, nombres muy utilizados por la ley ..." (42)

41 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. "Proceso Administrativo", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIII, Número 51, México, julio-septiembre de 1963, p. 608

42 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Cuestiones de..., p. 136



### C.- JUICIO

Otro concepto importante y de gran ayuda para los fines del presente trabajo, es el de juicio, mismo que también con bastante frecuencia se utiliza indistintamente por el de proceso, por lo creemos conveniente precisar el contenido de aquel vocablo y hacer la distinción con este último y así tratar de evitar confusiones o bien saber que pretendemos decir o a que nos queremos referir cuando usamos de manera indistinta dichos términos.

Por lo que respecta al concepto, de juicio, Pallares, (43) señala que: "...la palabra deriva del latín *judicium* que, a su vez, viene del verbo *judicare*, compuesto de *jus*, derecho y *dicere*, dare que significa dar, declarar o aplicar el derecho en concreto."

Al respecto también encontramos una opinión distinta a la anterior, la de Gómez Lara (44), quien considera que la palabra juicio proviene de la lógica aristotélica, la ciencia del conocimiento, del razonar o del pensar, entendido éste, como el mecanismo del pensamiento o "...razonamiento mediante el cual llegamos a la afirmación de la verdad."

43 Pallares, Eduardo, Op. cit., p. 464  
44 Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil.  
Editorial Trillas. 4a. Edición, México, D.F.,  
1989, pp. 13 y 14

Así mismo este último autor citado nos aclara que el término juicio se actualiza al momento de emitirse la sentencia, es decir, en una segunda etapa, en que él divide al proceso y que la llama precisamente juicio, siendo en esta donde se presenta un juicio lógico-jurídico para dictar sentencia dentro del proceso.

Para Alcalá-Zamora (45) la palabra juicio tiene dos significados, "...como sinónimo del procedimiento a través del cual se desenvuelve todo un proceso; y como sinónimo de sentencia o etapa resolutive del proceso."

Por su parte Ovalle Favela (46), basado en la idea anterior agrega que: "...con la palabra juicio se designa a todo un procedimiento seguido para resolver un litigio o únicamente la fase resolutive de dicho procedimiento."

Como puede desprenderse de las citas anteriores, hay autores que consideran que el juicio se encuentra dentro del proceso (en el cual existe una controversia a dirimir), en una segunda etapa o fase de éste; pero también hay autores que utilizan el término de juicio como sinónimo de proceso, sin hacer distinción o relación alguna, tal y como se desprende de las definiciones que a continuación señalamos.

45 Alcalá-Zamora y Castillo. Niceto. *Cuestiones de...* p. 142

46 Ovalle Favela, José. Op. cit., p. 35

Así, Manresa (47) considera que juicio es: "...la controversia o discusión legítima de un negocio entre dos o más partes, ante juez competente, para que la substancie y determine con arreglo a derecho."

Pallares, cita a Romero y Alonso (48), y dice que éste afirma que el juicio es "...una especie de proceso integrado por la serie de actuaciones que se practican de oficio o a instancia de parte, para que el juzgador dirima una contienda jurídica, declarando o determinando el derecho en concreto."

Escrache (49), considera al juicio como "...la controversia y decisión legítima de una causa, ante y por él juez competente."

Por su parte Domínguez del Río (50) dice que: "...la noción de juicio es de suyo mucho muy anterior a lo que la doctrina, la ley y la jurisprudencia entienden ahora por proceso, más no es menos cierto que actualmente no se concibe la tramitación de algún juicio fuera del cartabón legislado del proceso, que puede variar en su especie y desenvolvimiento, pero conservando sus ingredientes estructurales básicos."

- 47 Manresa y Navarro, D. José María. Comentarios al Código Civil Español, Tomo X, 4a. edición, Editorial Revs., Madrid España, 1931, p. 235
- 48 Pallares, Eduardo, Op. cit., p. 464
- 49 Domínguez del Río, Alfredo, Op. cit., p. 2
- 50 Escriche, Joaquín, Op. cit., p. 485

Como puede desprenderse de la lectura a las definiciones dadas, por los autores en cita, el vocablo de juicio es utilizado para designar todo el proceso que se sigue para la solución de un conflicto jurídico, lo que consideramos equivocado, ya que cuando tratamos el concepto de proceso señalamos que en éste se da la relación triangular de actor, demandado y juez, y que el juicio viene a ser una parte o fase que se encuentra dentro de él pero no por ello puede considerarse a todo el proceso como juicio y si bien es cierto que en el medio de la abogacía o práctica judicial se habla de juicios civiles, penales, fiscales o de cualquier otra materia, debemos estar conscientes que al usar el término de juicio no lo hacemos como sinónimo de proceso, sino por costumbre.

Tal y como lo señala Becerra Bautista (51) : "...en el transcurso de los años, se olvidó la sinonimia entre juicio y sentencia y se tomo la palabra juicio como legítima contención de causa que se disputa entre el actor y el reo, ante el juez, para que los pleitos se terminen por autoridad pública..." y aclara que, si bien la denominación de proceso es más técnica, por indicar una relación jurídica que implica cooperación de voluntades encaminadas a obtener una sentencia con fuerza vinculativa, "...sin embargo no podemos dejar de usar la palabra juicio por ser la empleada en nuestra legislación positiva."

51 Becerra Bautista. José, Op. cit., p. 38

De la lectura al párrafo anterior se puede encontrar la solución al problema del uso indistinto e inconsciente, que en ocasiones se suele hacer, con los términos de proceso y juicio, razón por la cual al encontrarse en la practica profesional con un término tan arraigado como el de juicio de nulidad, el cual se desarrolla en el Tribunal Fiscal de la Federación, lo hemos utilizado para denominar el cuarto capítulo del presente trabajo.

#### D.- JURISDICCION

Como último punto de este capítulo hablaremos del concepto de jurisdicción, que para Pallares (52), "...significa decir o declarar el derecho. Desde el punto de vista más general, la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los asuntos que llegan a su conocimiento."

Este autor cita a Bonjean, quien señala: " La etimología de la palabra jurisdicción permite dar a esta expresión un sentido muy amplio, que comprende el Poder Legislativo lo mismo que el Poder Judicial: en efecto, decir el derecho es reglamentar las relaciones sociales de los ciudadanos, sea creando la regla, sea aplicándola."(53)

Por su parte Caravantes (54), citado por Escriche, dice que: "...la palabra jurisdicción se forma de jus y dicere aplicar o declarar un derecho, por lo que se dice, jurisdictio o jurediciendo."; y define a este término como: "...la potestad pública de conocer de los asuntos civiles y de los criminales o de sentenciarlos con arreglo a las leyes."

Si bien pudiera aceptarse el alcance que Bonjean atribuye a la jurisdicción, debe aclararse que para la materia procesal el

52 Pallares, Eduardo, Op. cit., p. 510

53 Idem., p. 511

54 Escriche, Joaquín, Op. cit., p. 212

alcance de esta palabra es más restringido, ya que como dice Gómez Lara (55): "...la palabra jurisdicción significa 'decir el derecho' y éste se dice fundamentalmente en la sentencia.", y agrega que: "...la jurisdicción está comprendida dentro del proceso, porque no puede haber proceso sin jurisdicción y, a su vez, no puede haber jurisdicción sin acción."

Así, para Gómez Lara (56) la jurisdicción es "...una función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."

Para Escriche (57) la jurisdicción es: "El poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes; y especialmente, la potestad de que se hayan revestido los jueces para administrar justicia, o sea para conocer de los asuntos civiles o criminales o así de unos como de otros, y decirlos o sentenciarlos con arreglo a las leyes."

Para Manresa y Navarro (58), la jurisdicción es: "...la potestad de que se hayan revestido los jueces para administrar justicia."

55 Gómez Lara, Cipriano. *Teoría...*, pp. 111 y 112

56 *Idem.*, p. 111

57 Escriche, Joaquín. *Op. cit.*, p. 510

58 Manresa y Navarro, D. José. *Op. cit.*, p. 173

Castillo y Larrañaga (59) define a la jurisdicción como: "...la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto."

Para Ovalle Favela (60), la jurisdicción es: "...el poder del Estado, para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculativa para las partes."

Por su parte Becerra Bautista (61) la define como: "...la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida." Señala este autor que, a la jurisdicción la doctrina le atribuye como caracteres esenciales: la facultad decisoria; la facultad de coerción y la facultad de documentación.

Refiriéndose a estas facultades considera que, la primera se aprecia en la sentencia; la segunda son los medios de coacción o facultad coercitiva, en contra de los renuentes; son los poderes que utiliza el estado para poder llevar a cabo su voluntad soberana; y que la facultad de documentación significa que lo actuado por los órganos jurisdiccionales debe tener fe pública. (62)

- 59 Castillo Larrañaga, José y de Pina, Rafael.  
Instituciones de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa,  
México, 1950, p.  
60 Ovalle Favela, José, Op. cit., p. 5  
61 Becerra Bautista, José, Op. cit., p. 7  
62 Idem., p. 8



Debemos agregar que, la doctrina también ha considerado que esta facultad, actividad o poder del estado para intervenir en la solución de conflictos tiene límites de tipo objetivo y subjetivo.

Gómez Lara (63) señala que el límite de jurisdicción de tipo objetivo versa sobre objetos que puede abarcar y con que criterios puede abarcarlos, lo que conlleva el problema de la competencia.

Becerra Bautista señala que (64), el límite de la jurisdicción subjetiva, consiste en que no exista parentesco familiar entre las partes y el juez, o lazos de amistad entre éstos, para que así se proteja la imparcialidad, agregando que la autonomía e independencia orgánica del poder judicial frente a los otros poderes del estado, razón por la que se ha establecido la inamovilidad de sus funciones.

Para Gómez Lara, la limitante de carácter subjetivo, se refiere a que, en principio todos los sujetos de derecho que estén dentro del territorio del estado son susceptibles de quedar sometidos a la jurisdicción estatal, pero las limitantes son la inmunidad jurisdiccional y el fuero, dándose el primero por reciprocidad de respeto a la soberanía de otros estados, a sus jefes de estado y a los agentes diplomáticos del exterior, y la

63 Gómez Lara, Cipriano. *Teoría...* p. 118

64 Becerra Bautista, José. Op. cit., p. 14

segunda excepción corresponde a altos funcionarios durante el desempeño de sus cargos, pero dicho fuero no protege el artículo 114 de la constitución federal en demandas del orden civil. (65)

Agrega que (66), la competencia jurisdiccional puede tener dos dimensiones o manifestaciones:

- a) La competencia objetiva; y
- b) La competencia subjetiva.

La primera de éstas atiende a seis criterios a saber:

- a) La materia
- b) El grado
- c) El territorio
- d) La cuantía
- e) El turno
- f) La prevención

La competencia subjetiva es al que atiende al titular del órgano jurisdiccional, comprendiendo a las figuras de impedimento, excusa y recusación.

A la jurisdicción se le ha dividido o clasificado atendiendo a los variados criterios de los autores, aunque como dice

65 Gómez Lara, Cipriano, *Teoría...*, p. 119

66 *Idem.*, pp. 156, 161 y 162

Castillo y Larrañaga (67): "...las clasificaciones expuestas en su mayor parte tienen un mero interés histórico..." y afirma que: "En la actualidad son tres las jurisdicciones especiales existente en México: la constitucional, a la que se confía la resolución de los juicios de amparo; la laboral, que entiende la aplicación del derecho del trabajo; y la fiscal, la que se encomienda el conocimiento de los asuntos de esta naturaleza en los casos de aplicación errónea o indebida de la legislación correspondiente."

Por su parte Gómez Lara (68) sigue un criterio que atiende a los asuntos que se tratan a través de la función jurisdiccional, es decir al contenido del proceso y no al proceso mismo, por lo que divide a la jurisdicción en civil, penal, contenciosa administrativa, comercial, laboral, etc, y agrega que: "... la naturaleza de los litigios traen como consecuencia la distribución de funciones y de tribunales, tales como laborales, administrativos, fiscales, mercantiles, etc., que redundan en una especialización, de gran utilidad."

Una diferencia importante de señalar, es la de jurisdicción y competencia, ya que como señala Gómez Lara (69), son términos que sin ser sinónimos suelen ser confundidos, y así aclara que,

67 Castillo y Larrañaga. José y de Pina, Rafael, Op.

cit. p. 52

68 Gómez Lara, Cipriano, Teoría..., p. 115

69 Idem., pp. 155 y 156

la jurisdicción es una función soberana del estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma, y concluye en que un órgano jurisdiccional tiene precisamente jurisdicción y competencia, pero que puede suceder que ese órgano tenga competencia sin jurisdicción, que es el caso cuando el juez es competente pero no ha conocido del asunto y que también puede haber ejercicio de jurisdicción sin competencia, cuando el juez actúa fuera de sus atribuciones, es decir juez incompetente.

Para Castillo y Larrañaga (70) la diferencia entre jurisdicción y competencia radica en lo siguiente: "La jurisdicción se diferencia de la competencia en que aquella es el género y ésta la especie. La competencia ha sido considerada tradicionalmente como la medida de la jurisdicción."

Discordante a la idea anterior, es el punto de vista sostenido por Briseño Sierra (71), quien considera que la diferencia de éstos términos es confusa desde el punto de vista de la técnica aristotélica, la jurisdicción como género y la competencia como especie, ya que son vocablos autónomos, y concluye diciéndonos: "...la competencia es el conjunto de facultades para ejercer función pública, a fin de dejar concluida una cuestión que nunca debió plantearse, como es la de distinguir entre

70 Castillo Larrañaga, José y de Pina, Rafael. Op. cit., p. 50

71 Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e Hijos, Suc., México, D.F., 1964, pp. 207 y 208

jurisdicción y competencia, pues la primera, tanto puede ser pública como privada, según provenga de la ley o de un compromiso entre particulares." ; y pone como ejemplo el caso del arbitraje.

Armienta Calderón (72), basado en las ideas de Briseño Sierra, señala que si se parte de la idea primaria que: "...la competencia es la suma de atribuciones del órgano público." , tendremos entonces que ésta no es un concepto privativo del derecho procesal, sino que comprende a todos los ente creados por las normas jurídicas; por lo que hay competencias en los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y agrega: "Planteado así el problema no resulta pleonástico...el hablar de competencia jurisdiccional frente a la competencia administrativa, o bien frente a la legislativa, porque el predicado sirve para delimitar la naturaleza de las atribuciones encomendadas al órgano estadual."

Por último, Alcalá-Zamora (73) distingue los mencionados conceptos diciendo: "Dicho de otro modo: frente a una competencia en los dominios de la jurisdicción, existe otra competencia en la esfera de la administración y, de rechazo, las correspondientes incompetencias en cada uno, de los

72 Armienta Calderón, Gonzalo M., El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, UNAH, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, S.A. de C.V., México, p. 157

73 Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Los Conceptos de Jurisdicción y Competencia en el pensamiento Lascano", Revista de Derecho Procesal, Tomo I, 1954, pp. 314 y 315

mencionados territorios...rechazamos que pueda hablarse de incompetencia de jurisdicción en el seno de ésta y a título de deslinde interno. pero aceptamos esa nomenclatura como delimitación externa frente a la incompetencia de orden administrativo."

## C A P I T U L O   I I

### LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

#### A.- DIVERSOS SISTEMAS DE TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

En el presente capítulo expondremos algunas ideas generales sobre el contencioso administrativo, dentro del cual se desarrolla también es juicio fiscal; es decir ante un órgano jurisdiccional, que habrá de resolver la contienda, por lo que iniciaremos señalando en primer término, el problema que se presenta al tratar de dar la denominación correcta, ya que, "Aunque es común oír hablar de 'el contencioso administrativo' no siempre se entiende el concepto o conoce la institución llegándose incluso a un mal uso de la expresión." (74)

Nos encontramos con un término utilizado "...para hablar de la función que ejercitan los tribunales administrativos y judiciales al conocer del proceso respectivo, se utiliza también, especialmente por los autores alemanes e italianos, la calificación de 'justicia administrativa', pero sin abandonar esta separación entre fase oficiosa (dentro de la cual quedan comprendidos los recursos gubernativos) y la fase contenciosa o propiamente jurisdiccional." (75)

74 Nava Negrete, Alfonso. Op. cit.. p. 261

75 Fix Zamudio, Héctor, "Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXX Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, D.F., p. 162

Creemos necesario precisar un término adecuado para las controversias en estudio y abandonar las denominaciones impropias o incorrectas con el que se les califica; y nos encontramos con que la mayoría de los autores coinciden en utilizar el término contencioso administrativo.

Resulta importante la observación de Carpizo, quien dice que, los términos jurisdicción administrativa, proceso administrativo, jurisdicción contenciosa administrativa, litigio de derecho administrativo, han sido utilizados como sinónimos y así mismo aclara el alcance de cada uno de esos términos. (76)

Señala la diferencia entre justicia administrativa y contencioso administrativo, por lo que afirma, que si bien el contencioso administrativo cae dentro del campo de la justicia administrativa, ello es porque éste es un concepto más amplio, ya que incluye a los recursos administrativos y a través de ellos se puede lograr dentro del área administrativa un principio de justicia. (77)

La segunda diferencia que hace, la de jurisdicción administrativa y contencioso administrativo, coincide con la anterior, al señalar que, el primer término es más amplio que

76 Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1983, p. 179  
77 Idem., p. 178



el segundo y agrega: " Desde luego que el contencioso administrativo es un proceso administrativo e implica una jurisdicción pero estos términos no son sinónimos." (78)

Es oportuno, Antes de mencionar la tercer diferencia del autor en cita, señalar la crítica que Alcalá-Zamora (79) hace al respecto, pues para este autor la denominación de contencioso administrativo es incorrecta, ya que la contención opera en otros campos del enjuiciamiento, "...sin que se haya pensado por ello en hablar de contencioso civil (o laboral o penal, en las correspondientes hipótesis)... si se tiene en cuenta, que el proceso por antonomasia es el contencioso (de donde 'proceso contencioso' resultaría una redundancia )....," por lo que sugiere que se hable de proceso administrativo en lugar de recurso contencioso administrativo.

Retomando las ideas de Carpizo (80), creemos que en ellas se encuentra la solución más acertada al problema del término adecuado, o bien, el más adecuado a los litigios o conflictos a estudio, pues si bien es aceptable la crítica de Alcalá-Zamora, de acuerdo con aquel autor, "...aun así creemos que tal denominación debe subsistir porque no se ha podido encontrar otra mejor, que no se preste a confusiones, y porque es un

78 Idem., p. 179

79 Alcalá-Zamora y Castillo. "Proceso Administrativo" .... p. 607

80 Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 180

término que hoy en día tiene una connotación precisa, técnica, forjada a través de muchos años."

Por lo que se refiere al término de Tribunal Administrativo, es suficiente con mencionar la definición dada por Briseño Sierra (81), quien afirma: "...que el tribunal administrativo es todo organismo dotado de funciones jurisdiccionales con el objeto de resolver controversias o litigios de carácter administrativo, se encuentre o no dentro de la esfera formal de la administración."

Otro punto importante, son los diversos sistemas de Tribunales Contencioso-Administrativos, que son clasificados de acuerdo a las características del juicio o proceso que predomine, pero en líneas generales, "Los administrativistas, al hablarnos de lo contencioso administrativo, aluden, esencialmente, a dos clase de juicios, de plena jurisdicción y de anulación o de ilegitimidad." (82)

Por su parte Fix-Zamudio (83) realiza una clasificación, a nuestro parecer bastante acertada, y divide a los tribunales de la manera siguiente:

81 Briseño Sierra, Humberto, Op. cit., pp. 122 y 123

82 Margain Manatou, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Editorial Universitaria Potosina, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1969, p. 56

83 Fix Zamudio, Héctor, "Organización de los Tribunales Administrativos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarto Número Extraordinario, México, 1971, pp. 101 a 104

"I.- tribunales administrativos de jurisdicción retenida, que son aquellos en los que la decisión se presenta a consideración del jefe o de un ministro de estado para la resolución definitiva.

"II.- tribunales administrativos de jurisdicción delegada, que son aquellos que encuadrados formalmente dentro de la Administración, tiene plena autonomía para dictar la ejecución de las mismas.

"III.- tribunales administrativos que son completamente independientes de la administración, y que pueden adoptar tres de las siguientes modalidades:

"i).- el sistema angloamericano: los conflictos administrativos se someten en último grado a la revisión del poder judicial ordinario.

"ii).- el sistema español: los conflictos administrativos se someten a la revisión del poder judicial ordinario pero a través de jueces especializados, y

"iii).- el sistema germánico: los conflictos administrativos son competencia de tribunales que no dependen ni de la Administración ni de la jurisdicción ordinaria y donde las decisiones no son revisadas por los tribunales ordinarios sino por tribunales supremos administrativos."

Para Nava Negrete (84) "...los países colocados bajo el régimen de Estado de Derecho han resuelto el problema de separación de poderes estatales, se han gestado -a propósito de la Justicia Administrativa- cuatro sistemas organizadores de la jurisdicción, es decir se han instituido tipos de tribunales titulares para ejercer el poder de jurisdicción administrativa.

" Ellos son:

- " a) Sistema Administrativo, Continental Europeo o Francés.
- " b) Sistema Angloamericano o judicial.
- " c) Sistema de Tribunales Especiales (Mixto) Belga o intermedio.
- " d) Sistema Rumano."

Las diferencias que hay entre estos sistemas de tribunales, según este autor, consisten en las siguientes:

En el primer sistema, el tribunal que conoce de la jurisdicción administrativa, se sitúa dentro del Poder Ejecutivo o Poder Administrativo, pero sin que forme parte de él; en el segundo sistema, el tribunal está y es parte del Poder Judicial; en el tercero, el tribunal no recibe asilo ni es parte de ninguno de los tres poderes estatales; y por último, la legislación rumana con su poder judicial, ofrece un matiz especial, ya que hay un juez en materia administrativa o con justicia administrativa de competencia no escasa. (85)

Por su parte Briseño Sierra (86), atendiendo a las funciones de carácter jurisdiccional, hace una triple clasificación de los tribunales administrativos de la siguiente manera:

- " a) La justicia administrativa se confía a un órgano especial situado formalmente dentro del poder ejecutivo, como ocurre en forma evidente con el Consejo de Estado francés, y por ello este sector se ha calificado como sistema francés.
  
- " b) La resolución de los conflictos entre las autoridades

85 Idem., p. 163

86 Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de los Tribunales Administrativos", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, cuarto número extraordinario, México, D.F., 1971, p. 98

administrativas y los particulares se confía a los tribunales ordinarios ( sistema angloamericano y español).

- " c) El organismo encargado de resolver las controversias administrativas es independiente tanto de la administración como de la jurisdicción ordinaria (sistema germánico)."

La clasificación dada por este autor la considera puramente conceptual, pues señala: "...en la práctica los tres sectores se han venido entremezclando, especialmente los dos primeros, de tal manera, que en la actualidad predominan los que podríamos denominar sistemas mixtos."

Para poder clasificar o encuadrar a nuestro Tribunal Fiscal de la Federación dentro de alguna de las categorías apuntada por los citados autores, debemos antes analizar las funciones que realiza y facultades con que cuenta; análisis que se hará posteriormente.

Trataremos ahora de determinar el contencioso administrativo, basándonos para ello en las definiciones de los autores que a continuación se citan.

Para Serra Rojas (87) lo que caracteriza al contencioso administrativo es la existencia de un litigio entre los particulares y la administración, independientemente que éste se lleve ante una autoridad judicial o una autoridad administrativa autónoma.

La consideración de Serra Rojas nos parece equivocada, ya que puede darse un litigio o controversia entre un particular y la administración pública sin que tenga una naturaleza contenciosa administrativa, por ejemplo, cuando los sujetos mencionados llevan ante los tribunales judiciales el conocimiento de un juicio en materia de arrendamiento.

En una opinión similar a la anterior, aunque con sus peculiaridades que le dan un sentido diferente, encontramos la de Dionisio Kaye (88), quien considera que el Contencioso Administrativo puede ser definido de acuerdo a las características del Tribunal Administrativo, y al darnos ésta se desprende lo siguiente: "El Juicio de Nulidad tiene por objeto dirimir las controversias entre particulares y la administración pública, llevado a cabo ante un tribunal formalmente administrativo cuya función no es propiamente administrativa sino jurisdiccional, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos."

87 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. 13a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1985, p. 633  
88 Kaye, Dionisio J., Op. cit., pp. 174 y 175

Nava Negrete (89), en una definición más acertada, dice que el contencioso administrativo es: "... un proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública y contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccionales."

Para Adolfo Atchabahian (90) "...la palabra 'contencioso' implica no sólo el desarrollo de un procedimiento establecido en la ley ante un órgano jurisdiccional, que habrá de resolver la contienda, sino también la existencia de una contraparte que sostenga la validez de la actuación de la administración activa y la autonomía del órgano jurisdiccional."

Briseño Sierra (91) afirma que el contencioso administrativo, es un conflicto que se caracteriza "...por un desacuerdo entre las partes y consiste en una norma secundaria entendida por cada una de las partes de distinta manera que rige las relaciones administrativas de gobernantes y gobernados."

Carpizo (92), en breves y completas palabras define al contencioso administrativo como: "...el examen jurisdiccional de los actos administrativos."

En las diversas definiciones se contienen distintos elementos que caracterizan al contencioso administrativo, mismos que a

89 Nava Negrete, Alfonso. Op. cit., pp. 349 y 350

90 Atchabahian, Adolfo, "Lo contencioso Tributario en América", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Enero de 1972, p. 36

91 Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de...", p. 82

92 Carpizo, Jorge. Op. cit., p. 179



nuestra consideración quedan integrados en la definición que a continuación proponemos:

El contencioso administrativo es la controversia derivada de los actos administrativos, llevada al conocimiento de los tribunales jurisdiccionales, por el particular o la autoridad, para su arreglo o solución.

Por último, dado que para acudir ante los tribunales administrativos, tratándose de la competencia federal, lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, la mayoría de las veces se requiere agotar las instancias administrativas por medio de los recursos legales que las leyes instituyen; por lo que conviene tener una noción de recurso administrativo y diferenciar la instancia administrativa con la jurisdiccional.

Para Fix Zamudio (93) dice que: "...el nombre de 'recurso' puede entenderse en varios sentidos y que se utiliza tanto en el campo del derecho administrativo como en el procesal..."

Para tener una noción de recurso administrativo tomamos la definición de Gabino Fraga (94) que dice: "El recurso administrativo constituye un medio legal del que dispone el

93 Fix Zamudio, Héctor. "Ensayos de Derecho...", p. 165

94 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 24a. edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 447

particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."

Debemos aclarar que, el procedimiento administrativo de impugnación (recursos administrativos) "...es solamente formal, por ser una relación procedimental simple y vertical, a diferencia de la procesal..., que es compleja y angular..., por lo que tendremos que..., los recursos administrativos corresponden al campo del derecho administrativo y no del procesal..." (95)

**B.- LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA PLENA Y LA DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD**

Aun cuando el particular cuenta con los recursos administrativos resueltos por la propia administración pública, con éstos no se asegura que los actos reclamados se subsanen, por lo que con mucha frecuencia se acude a tribunales imparciales para que conozcan del asunto, por ello se ha creado un control jurisdiccional que se realiza por órganos autónomos de la administración, capacitados para solucionar conforme a derecho y de manera imparcial las controversias suscitadas por las irregularidades de los actos administrativos. (96)

De ahí la necesidad de crear los Tribunales Contencioso Administrativos, de los cuales cuando hablamos de los diversos sistemas contencioso administrativos dejamos asentados que para la doctrina son dos los más trascendentes, el Contencioso de Plena Jurisdicción y el Contencioso de Anulación o de Ilegitimidad, de los cuales apuntaremos sus más importantes peculiaridades.

Por lo que se refiere al primero de ellos, el de Plena Jurisdicción, Briseño Sierra (96) considera a esa denominación

96 Lomeli Cerezo, Margarita, "Problemática de las Vías de Defensa en Materia Fiscal Federal", *Revista Jurídica Isegoria*, Monterrey N. L., México, 1979, pp. 25 y 26

97 Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de...", p. 89

del todo censurable al afirmar que: "...no están indicando lo que se quiere decir, no hay 'plena jurisdicción' hay jurisdicción o no la hay; no puede haber plena jurisdicción, menos plena, semiplena o cuasijurisdicción hay jurisdicción o no la hay."

Por lo que este autor sugiere que se debe abandonar el vocablo plena jurisdicción al referirse al sistema de tribunales administrativos fuera del campo de la administración y "...por tanto hablar de sistema judicialista,... pues si bien no se trata de un término unívoco, tiene la ventaja de expresar gratificadamente la total independendencia de los órganos de justicia administrativa, respecto de la administración, tanto desde el punto de vista formal como material." (98)

Consideramos, que aun cuando la opinión de Briseño Sierra es acertada, el vocablo plena jurisdicción debe continuar, ya que con éste se trata de distinguir en primer término, a aquellos tribunales cuyos fallos o sentencias pueden ser de condena, con otros cuyas resoluciones son únicamente de anulación.

En segundo término, el vocablo sistema judicialista traería la confusión de que los tribunales o jueces que conocieran de las controversias entre particulares y la administración, forman

parte del sistema judicial lo que no resulta ser así pues aun cuando cuenten con facultades para hacer cumplir sus resoluciones son tribunales que no forman parte del sistema judicial o judicialista.

Por otro lado Margain Manatou (99) afirma que, el contencioso de plena jurisdicción deriva en forma directa del sistema contencioso administrativo francés, cuya legislación contempla un recurso contra los actos de la administración pública, ante un tribunal administrativo interdepartamental que conoce de la primera instancia y la apelación, segunda instancia, ante el Consejo de Estado y no un órgano judicial, por considerar que dichos actos deben ser revisados por un órgano del mismo poder y no de otro distinto como lo es el poder judicial.

El sistema contencioso administrativo francés descansa en dos principios fundamentales a saber:

Primero.- La separación de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción ordinaria.

Segundo.- La separación de la jurisdicción administrativa y la Administración Activa.

99 Margain Manatou, Emilio. Op. cit., pp. 11 y 12

Derivado de la primera separación señalada, Nava Negrete (100) dice que, es el Consejo de Estado, el que resuelve las controversias en estudio, emitiendo para ello dos tipos de resoluciones: "...las que además de anular el acto condenan a la administración o al particular y las que sólo anulan... Así el Consejo de Estado siempre distinguió en su terminología: el recurso ordinario que termina con una condena, y el recurso por exceso de poder que entraña simplemente anulación del acto."

Este mismo autor señala que: "En el recurso de plena jurisdicción, el juzgador, una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenando a su progenitor, a quien obliga a que respete *latu sensu* el derecho subjetivo reclamado e inclusive, puede reformar o sustituir el acto administrativo impugnado; esta decisión sólo produce sus efectos entre las partes contendientes, es decir únicamente hace cosa juzgada *inter partes*."

Fix Zamudio (101) afirma que: "...los fallos dictados en el proceso llamado de plena jurisdicción, siendo favorables al demandante indudablemente que pueden ser de condena al implicar la obligación de la autoridad demandada para realizar una conducta, entregar una suma de dinero, etc., o bien de carácter

100 Nava Negrete, Alfonso, Op. cit., pp. 221 y 222

101 Fix Zamudio, Héctor, Introducción al..., p. 1014

constitutivo, si bien se modifican las situaciones preexistentes con motivo de la resolución del tribunal..."

Ruiz Pérez (102) dice que: "En el terreno del Derecho Procesal, la plena jurisdicción significa el imperio o potestad del juzgador para ejecutar sus resoluciones, a través de la aplicación de multas, el uso de la fuerza pública, la destitución de servidores públicos responsables o de otros instrumentos que la legislación consagra."

Dentro del sistema francés encontramos también el Contencioso de Anulación, el cual para Dionisio Kaye (103) "...es un procedimiento que hace antítesis con el contencioso de plena jurisdicción..., es decir, que el Tribunal no tiene todos los poderes habituales de juez, no puede más que pronunciar la anulación del acto que es puesto a su consideración, pero sin modificarlo ni menos aun dictar uno nuevo.", por lo cual infiere este autor que: "...las autoridades administrativas conservarán siempre todas sus facultades respecto de la revisión, liquidación o imposición de sanciones a los particulares y que la única función del Tribunal será la de convalidar o nulificar esos actos, pero sin asumir nunca funciones que serían propias de la autoridad administrativa."

- 102 Ruiz Pérez, Tomás. "Doctrina Administrativa". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Toluca, México, Año II. Numero 5, Julio-Septiembre, 1989. p. 50
- 103 Kaye, Dionisio J., Op. cit., pp. 175 y 176

Para dejar clara su postura nos da un ejemplo y dice que, la autoridad puede declarar que el contribuyente no adeuda el impuesto que se le cobra pero, no puede decir que de acuerdo a las constancias del expediente advierte que adeuda otros, ya que al hacerlo extralimita sus funciones.

Dentro del sistema francés encontramos el contencioso de anulación, el cual contempla el recurso por exceso de poder o de anulación interpuesto ante el Consejo de Estado, cuyas hipótesis de procedencia y causales de anulación son únicamente cuatro, siendo éstos los siguientes:

- A) La incompetencia;
- B) La violación de formas;
- C) El desvío de poder; y
- D) La violación de la ley.

A) La incompetencia.- Este vicio fue el primer caso de aplicación del recurso por exceso de poder.

Señala Nava Negrete (104), que el vicio de la incompetencia "...se ve dominado por el supuesto de la invasión de atribuciones o de funciones, en el cual el acto sojuzgado proviene de una autoridad administrativa actuante en el campo administrativo, pero en el que ese acto ha sido producido por



una autoridad distinta a la autoridad a quien la ley ha investido de poder para producirlo."

Dentro de la incompetencia pueden darse tres situaciones distintas de invasión de atribuciones, siendo éstas las siguientes:

- 1) Cuando una autoridad administrativa inferior invade las facultades de una autoridad superior;
- 2) Cuando una autoridad administrativa superior se extralimita en sus facultades e invade las de una autoridad inferior; y
- 3) Cuando una autoridad administrativa invade la esfera de atribuciones de otra autoridad igual que ella.

B) La violación de formas.- Afirma Nava Negrete (105), que ésta: "Consiste en la omisión total o parcial o cumplimiento irregular de las formalidades del procedimiento a las que el acto administrativo está sujeto por la ley o por un reglamento."

Para que pueda considerarse que existen vicios de forma en el acto reclamado dice el autor citado que se requieren las condiciones siguientes:

- 1) Que las formalidades sean ordenadas por una autoridad

que tenga poder para dictar reglas de derecho. Es decir, aquellas formas prescritas por el poder legislativo o el poder reglamentario.

2) Solo la inobservancia de formalidades substanciales, con exclusión de las formalidades secundarias, da lugar a la anulación del acto impugnado.

Aclara que las formalidades substanciales, son las que tienen influencia determinante sobre el contenido del acto y a la inversa, las que no la tengan son formalidades secundarias.

3) Que la inobservancia de las formalidades sea imputable a la autoridad.

C) El desvío de poder.- Entendido como la "...utilización por la autoridad administrativa de sus poderes en un fin distinto a aquel en vista del cual la ley se los ha conferido." o bien "...toda utilización que haga la autoridad de sus poderes legales con fines extraños al interés general." (106)

Hay dos formas de desvío de poder (107) :

1) El teleológico, se presenta por el incumplimiento del

106 Idem., 232

107 Idem., 233

fin impuesto por la ley o por incumplimiento de fines diversos a los del interés general.

2) El procedimental, resulta por utilizar una vía de derecho en un fin diferente a aquel en vista del cual la vía ha sido establecida.

D) Violación de la ley.- Para Nava Negrete (108), "Hablar de violación de la ley es referirse a la violación de las reglas concernientes al objeto del acto y no a la cualidad de su autor o al procedimiento de su elaboración; es hacer mención a actos que violan la legalidad de los motivos del acto impugnado, es decir, a los antecedentes del acto o a las circunstancias de derecho o de hecho que han animado a la Administración a tomar la decisión atacada."

Una vez delineado someramente el contencioso de anulación en Francia, pasaremos a exponer la idea de algunos autores acerca de lo que consideran que es el contencioso.

Margain Manatou (109), cita a Waline y éste afirma que: "...en el contencioso de ilegitimidad: el tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez, no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder

108 Idem., p. 235

109 Margain Manatou, Emilio. Op. cit., pp. 15 y 16

reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, sin desechar el recurso o anularlo... y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria. En cuanto a sus facultades de investigación el juez de anulación tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto que se le ha sometido está de acuerdo o es contrario a la ley o tal vez, excepcionalmente en ciertos casos, a lo que se ha propuesto llamar la moralidad administrativa. Pero el juez de anulación no puede investigar si el acto que se le ha sometido fue tomado en violación a una obligación contractual; tal investigación sólo puede hacerse en el contencioso de plena jurisdicción."

Para Nava Negrete (110), cuando se habla del contencioso de anulación se hace referencia "...al conjunto de contiendas administrativas en que el juez simplemente anula a iniciativa del recurso por exceso de poder cuyo único propósito es el de demandar la nulidad del acto que se impugna y no, seguidamente, el de pedir la condena del productor de ese acto, finalidad que sí existe en el recurso de plena jurisdicción."

Gabriel Morales (111) afirma que el juicio de anulación o de ilegitimidad, "...se constriñe a observar y resolver sobre la presunción de legalidad y validez de los actos de las autoridades administrativas que en materia fiscal les atribuyen

110 Nava Negrete, Alfonso, Op. cit., p. 221

111 Morales L., Gabriel, Justicia Administrativa, Editorial Trillas, Primera Edición, México, 1987, p. 62

las leyes fiscales...", por lo que deduce que: "...la función de un tribunal de anulación como el Tribunal Fiscal de la Federación es resolver la problemática que plantea el interés legitimamente representado en el contribuyente, quien se considera afectado en su derecho subjetivo por los actos que deben cumplir las autoridades. Lo mismo cabe decir de los órganos judiciales representados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los tribunales colegiados de distrito."

Como hemos visto la diferencia principal entre el Contencioso de Plena Jurisdicción y el Contenciosos de Anulación, radica en que en éste no se le otorgan al juzgador todas las facultades con las que cuentan los jueces para hacer valer sus resoluciones o sentencias, ya que únicamente se concretan a la legalidad o ilegalidad del acto reclamado; al respecto es aceptable la sugerencia de Briseño Sierra (112), en el sentido de: "...implantar la ejecutabilidad directa o por otros medios suficientemente drásticos es lo que vendría a dar pleno valor al Contencioso Administrativo por antonomasia que es el subjetivo."

112 Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de...", pp. 92 y 93

**C.- DIFERENCIAS ENTRE LA CONTENCIÓN ADMINISTRATIVA PLENA Y LA DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD**

Durante el desarrollo del presente capítulo hemos reiterado la principal diferencia entre el contencioso de plena jurisdicción y el contencioso de anulación, pero los autores señalan algunas otras como las siguientes.

Para Margain Manatou (113) las diferencias entre estos dos contenciosos, y que pueden ser aplicadas a nuestro sistema jurídico, son las siguientes:

" a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.

" b) El primero, tiene medios para hacer cumplir sus sentencias; el segundo, no cuenta con esos medios.

" c) En el primero, el efecto de las sentencias es inter partes; en el segundo el efecto de la sentencia es general o sea erga omnes. En el primero la sentencia produce efectos contra las autoridades señaladas como responsables; en cambio, en el segundo los efectos de la sentencia son aun contra las autoridades que no fueron señaladas como partes."

113 Margain Manatou, Emilio, Op. cit., p. 14

Para Cortina Gutiérrez (114), son cuatro las diferencias entre el contencioso de plena jurisdicción y el de anulación, siendo éstas las siguientes:

a) En el de anulación no se pueden dar instrucciones a la administración sobre el contenido del nuevo acto, ni menos aún dictarlo; en el de plena jurisdicción si se pueden dictar las consecuencias en la decisión del acto reclamado.

b) En el de nulidad se impugnan resoluciones ejecutorias, por lo que se excluyen los asuntos de ejecución de contratos administrativos, en tanto que en el de plena jurisdicción se ven todas las operaciones administrativas, que en su conjunto van a ser examinadas.

c) Mientras que en el juicio de nulidad las cuatro causales de procedencia son variantes de la ilegalidad, en el de plena jurisdicción se ven, no sólo aspectos externos de legalidad, sino también hechos individualizados de los que pudieran derivar un juicio de ilicitud; y

d) En el Contencioso de Anulación es un juicio objetivo por examinarse actos que estén apegados a la ley, el de plena

114 Cortina Gutiérrez, Alfonso. "Ciencia Financiera y Derecho Tributario", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Vol. I Cuarto Número Extraordinario, México.D.F., Julio de 1972, p. 57

jurisdicción resulta ser subjetivo, en el que el actor reclama una ventaja personal.

Para Ruíz Pérez (115), las diferencias más relevantes entre los contenciosos mencionados, resultan ser las siguientes:

" a) Atendiendo al acto impugnado, el contencioso administrativo de anulación se dirige en contra de una resolución ejecutoria; en el contencioso administrativo de plena jurisdicción, a la determinación ejecutoria se suma la impugnación de cualquier operación administrativa;

" b) De acuerdo con las causales de impugnación, en el contencioso administrativo de anulación se invocan y analizan cuestiones relativas a la violación de una ley; en cambio, en el contencioso administrativo de plena jurisdicción se plantean y estudian violaciones de un derecho subjetivo;

" c) Según los efectos de las resoluciones en el contencioso administrativo de anulación los efectos de la sentencia son de carácter general, y en el contencioso administrativo de plena jurisdicción, los efectos de la sentencia son exclusivamente entre las partes en conflicto; y



" d) En razón de los poderes decisorios del órgano jurisdiccional, en el contencioso administrativo de anulación el juzgador sólo está en aptitud de nulificar el acto impugnado; por el contrario, en el contencioso administrativo de plena jurisdicción el juzgador, además de la atribución para declarar la nulidad del acto controvertido, puede reformarlo y en determinados casos condenar a la autoridad administrativa al cumplimiento de algunas obligaciones."

## D.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

Descritas las principales características de los dos contenciosos administrativos más importantes estudiados por los tratadistas, pasaremos ahora al estudio del contencioso administrativo de nuestro país, cuyo procedimiento se lleva a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Aun cuando no es necesario encuadrar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo dentro de alguno de los tres poderes, el del Ejecutivo, el del Legislativo o el Judicial, los ubicaremos, de acuerdo con Carpizo (116), dentro del Poder Judicial, por las razones siguientes:

" i).- son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia .

"ii).- sus resoluciones son revisadas por el poder judicial federal; es decir no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una corte de jerarquía superior del poder judicial federal."

Con lo anterior no se quiere decir que el contencioso administrativo en nuestro país, sea un sistema judicialista, y que los tribunales administrativos no forman parte del poder

judicial aún cuando sus resoluciones puedan ser revisadas por éste, por lo que son órganos autónomos cuyo alcance de sus sentencias darán la pauta para ubicarlos como dentro de los tribunales de plena jurisdicción o de simple anulación.

Lo anterior, "...no significa un debilitamiento del sistema judicialista mexicano de justicia administrativa, ya que además de que dichos tribunales no comprenden toda la materia administrativa, sus resoluciones no son definitivas ni firmes, puesto que pueden ser impugnadas, al menos por los particulares, ante los tribunales de la Federación a través del juicio de amparo, y en forma muy limitada, por lo que a los fallos del Tribunal Fiscal se refiere, por las autoridades administrativas ante la Suprema Corte de Justicia, por conducto de la llamada revisión fiscal." (117)

Hecha la aclaración anterior, tratémos ahora de precisar si el contencioso administrativo en nuestro país es de plena jurisdicción, de anulación o si tiene característica de ambos; para ello tomaremos en cuenta las distintas opiniones emitidas al respecto.

Nos encontramos que, la mayoría de los autores se inclinan en considerar a nuestro contencioso administrativo como un sistema mixto, aunque también hay autores que lo consideran de simple anulación.

Para Serra Rojas (118): "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo que corresponde al contencioso de anulación."

Pensamiento similar encontramos con Margain Manatou (119), para quien el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción, aún cuando recoja algunas características de este último, sin que por ello pierda su naturaleza de anulación, basa su afirmación en dos características de este Tribunal, siendo éstas las siguientes:

" a) El Tribunal Fiscal no puede ejecutar sus propias sentencias.

" Ante la negativa de incumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho tribunal, el actor debe acudir al tribunal de plena jurisdicción, para obtener de este órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento.

"b) Ante el Tribunal Fiscal el juicio es de ilegitimidad, o sea de violación de la ley con la resolución emitida; en cambio, ante el tribunal de plena jurisdicción en materia administrativa, o sea Juzgados de Distrito, el juicio es de violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales."

118 Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 809

119 Margain Manatou, Emilio, Op. cit., p. 17

Encontramos también opiniones que consideran que el procedimiento llevado a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de carácter mixto; así Ruíz Pérez (120) dice que: "...adopta particularidades tanto del sistema francés como del sistema angloamericano."

Nava Negrete (121) opina que: "Un artículo no hay en el Código Fiscal que exprese que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de anulación. Sin embargo, la ausencia del epígrafe que lo declare no destruye su naturaleza incontestable de tribunal de anulación." y agrega que: "...existe claro indicio de que pueda dictar sentencias de juez de plena jurisdicción en los casos en que se trate de exigir responsabilidad pecuniaria al Estado para que responda de los daños y perjuicios ocasionados por la prestación de un servicio público. La dualidad categorial de juez de anulación y de plena jurisdicción es una realidad plenamente realizable y benéfica, basta reformar el Código Fiscal de la Federación y expresarlo así."

Otro autor que se ubica dentro de este sector es Cortina Gutiérrez (122), quien al exponer las diferencias del contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción

120 Ruíz Pérez, Tomás. Op. cit., p. 45

121 Nava Negrete, Alfonso. Op. cit., pp. 341, 351 y 352

122 Cortina Gutiérrez, Alfonso. Op. cit., p. 60

concluye que el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación "...es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros casos."

También Briseño Sierra (123) emite opinión en el mismo sentido al afirmar que: "...nuestro sistema de tribunales administrativos debe considerarse como mixto, ya que constituye una combinación del sistema judicialista angloamericano y español, y del sistema francés de tribunal especializado y situado formalmente dentro de la esfera de la administración."

Para Atchabahain (124), el Tribunal Fiscal de la Federación "...no es ni de simple anulación ni de plena jurisdicción, sino tiene una jurisdicción ecléptica..."

Como resultante de la opinión generalizada que considera necesario, independientemente que se le clasifique a este tribunal como de anulación o de plena jurisdicción, el ampliar sus facultades, es decir: "... la necesidad de implantar la ejecutabilidad directa o por otros medios suficientemente drástico es lo que vendría a dar pleno valor al Contencioso Administrativo por antonomasia que es el subjetivo." (125)

En este sentido encontramos también la opinión de Fix Zamudio (126), quien considera que: "...para una verdadera justicia

- 123 Briseño Sierra, Humberto. "Competencia de...". p. 100
- 124 Atchabahain, Adolfo. Op. cit., p. 245
- 125 Briseño Sierra, Humberto. "Competencia de...". p. 93
- 126 Fix Zamudio, Néctor. Introducción al.... p. 1131

administrativa, que debe comprender no sólo la materia fiscal (estimada en sentido amplio), sino la impugnación de los actos y resoluciones de todas las autoridades administrativas...", es decir, "...establecer un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ampliando las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya actividad, a partir de su establecimiento en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ha significado un avance considerable en cuanto a la defensa jurídica de los particulares frente a la Administración Pública."

Por su parte Nava Negrete (127) considera también que: "...la necesidad de crear un Tribunal Administrativo o 'el contencioso administrativo' en México, se apoya fundamentalmente en tres hechos indiscutibles: ampliación continua que ha experimentado la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación desde la fecha de su establecimiento, el actual proceso de descentralización de la actividad de la Administración Pública y la marcada intervención del Poder Ejecutivo en la vida pública y privada de la Economía Nacional."

## C A P I T U L O   I I I

### EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

#### A.- RESEÑA HISTORICA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Por manifestarse el Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación realizaremos un apunte histórico de este tribunal, ya que de acuerdo con Briseño Sierra (128), "...es cierto que se hace mención de antecedentes del procedimiento seguido ante la Audiencia Real de México en la época colonial, pero no es de crear que se pueda hablar de un contencioso administrativo sino hasta la aparición de la Ley Lares de 1853."

La mencionada Ley Lares, fue conocida con ese nombre por haber sido Don Teodosio Lares el creador del proyecto de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por Ley Lares, y por el escándalo que dicha ley provocó en el ámbito jurídico, tuvo una gran influencia decisiva en el campo del Derecho Público, aunque la misma fue declarada inconstitucional. (129)

128 Briseño Sierra, Humberto. "Competencia de...", p. 79

129 Margain Manatou, Emilio. Op. cit., p. 29



Además de la Ley Lares encontramos otros antecedentes importantes para nuestro estudio, a los que brevemente nos referiremos, siendo los siguientes:

- A) Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1953;
- E) Tesis Vallarta;
- C) Ley de Justicia Fiscal, del 27 de agosto de 1936;
- D) Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938;
- E) Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1966;
- F) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966;
- G) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 2 de febrero de 1978; y
- H) Código Fiscal de la Federación del 10. de abril de 1983.

A) Dada la importancia que la Ley Lares (130) tuvo para la materia contenciosa administrativa; por haber establecido un Consejo de Estado como tribunal administrativo y un proceso administrativo de justicia retenida, que constituye un importantísimo precedente de los tribunales administrativos, citaremos algunos preceptos en cuyo contenido encontramos las

autoridades facultadas para conocer de esta materia y su ámbito de competencia; así, su artículo 10. inicia por señalar que: " No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas"

El siguiente artículo señala las materias que corresponden a la administración. separando con ello la competencia jurisdiccional entre los poderes judicial y ejecutivo, al señalar:

" Son cuestiones de administración las relativas:

- "I.- A las obras públicas.
- "II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- "III.- A las rentas nacionales.
- "IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- "V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- "VI.- A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil."

En su artículo 30. señala las autoridades competentes para conocer de la materia contenciosa administrativa y establece: " Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de

la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley."

El artículo 40. precisó que:

" Habrá en el consejo de Estado una sección que se conocerá como de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República."

En el artículo 60. se contempló la solución a los problemas de competencia entre la autoridad administrativa y la judicial y se estableció:

" Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República."

E) La importancia de la Tesis de Vallarta, resulta porque, siendo éste Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció en un sentido que consideró la inconstitucionalidad de la Ley Lares por ser violatoria de la división de poderes que recogía nuestra constitución, para Vallarta: "...la existencia de un tribunal implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República." [131]

131) Idem., p. 32

C) En este siglo, en el año de 1936, mediante una interpretación del Artículo 104 constitucional, surge a la vida jurídica el Tribunal Fiscal de la Federación, al expedirse la Ley de Justicia Fiscal. (132)

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación puso en duda su constitucionalidad, por considerar, al igual que Vallarta en el siglo pasado, que con ello se reunían el ejercicio de dos poderes en uno sólo.

Sobre este punto Carrillo Flores (133), citado por Margain, señala: "Permitir que la administración, a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de 30 años puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era un paso muy audaz en 1935."

Para Flores Zavala (134): "El Tribunal Fiscal de la Federación,

132 Promulgada el 27 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año.

133 Margain Manatou, Emilio. Op. cit., p. 33

134 Flores Zavala, Ernesto. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo", Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Número Uno, Vol. I, México, D.F., 17 de julio de 1972, p. 72

creado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, substituyó al Jurado de Infracciones Fiscales y a la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, cuyos expedientes en trámite se turnaron al nuevo organismo."

Opinión totalmente opuesta a la anterior, la encontramos con Nava Negrete (135), quien afirma: "La separación orgánica de ciertos cuerpos administrativos como el Jurado de Infracciones Fiscales, la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y el Jurado de Revisión, no constituyeron un antecedente ni embrionario de un tribunal administrativo."

Este mismo autor (136) señala que: " Quienes piensan que el Jurado de Infracciones Fiscales, la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y el Jurado de Revisión cumplían con funciones jurisdiccionales, tendrán que aceptar que los recursos promovidos ante ellos eran recursos jurisdiccionales, que las decisiones que emitían eran sentencias y no actos administrativos, y, concluir, que se trataba de verdaderos tribunales o 'tribunalitos' como solían llamarlos quienes dudaban en asignarles abiertamente la investidura de tribunales o de órganos de la administración Pública. Los mismos autores de la Ley de Justicia Fiscal en la exposición de ésta, para fundar en el pasado la erección del Tribunal Fiscal, se vieron obligados a calificar de procedimientos jurisdiccionales los

135 Nava Negrete, Alfonso, Op.cit., p.351  
136 Idem.. p. 307

ventilados ante aquellos organismos, pues no lo hacían con toda seguridad al reconocer en párrafo posterior que eran organismos y procedimientos 'que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración Activa."

Aun cuando las citadas autoridades administrativas no son antecedentes del tribunal administrativo, haremos breve referencia a las mismas, por servir de valioso preliminar explicativo y cuyos aspectos principales resume Nava Negrete (137) en los términos siguientes.

Encontramos en primer término, posterior a nuestra Constitución vigente, a la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes, del 8 de abril de 1924, la cual contempla al Jurado de Penas Fiscales, publicada en el Diario Oficial del día 16 de Abril de 1924

Esta Ley sufrió una abrogación tácita con la aparición de otra, del 9 de julio de 1924, publicada en el Diario Oficial el día 2 de agosto de 1924, con el mismo título, la cual únicamente subsanó algunos aspectos de la abrogada.

El Jurado de Penas Fiscales, nacía para imponer las multas que ameritaran los infractores de las leyes fiscales federales, siempre que se tratara de multas mayores de veinte pesos.

La competencia del Jurado, era la de fijar la sanción administrativa que tocara a la infracción fiscal cometida, por lo que, sólo producía actos administrativos: sanciones administrativas y no su revisión. Contra actos del Jurado se organizó un recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este recurso traía como efecto la confirmación, revocación o modificación de la resolución del Jurado de Penas Fiscales.

La integración del Jurado de Penas Fiscales era por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por representantes de los causantes. El Jurado se dividía en tres secciones: a) De Comercio e Industria (infracciones a la Ordenanza General de Aduanas, Ley de la Renta Federal del Timbre, Ley Sobre Impuestos Especiales, etc.); b) Sección de Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, y c) Sección de Capitales (infracciones a impuestos sobre herencias, legados y donaciones).

Era también optativo para el inconforme acudir al Jurado de Penas Fiscales o recurrir ante el Juez de Distrito.

Por decreto del 12 de mayo de 1926, publicado en el Diario Oficial el día 7 de junio del mismo año, cambia la denominación del Jurado de Penas Fiscales por la de Jurado de Infracciones Fiscales.

En esta reforma ya no se habló de infracciones sino de sanciones, pero otra reforma tan importante o más importante resulta con la Circular Número 9-10 del 26 de enero de 1927, publicada en el Diario Oficial del 25 de febrero de 1927, que declaró incompetente al Jurado de Infracciones Fiscales para fallar acerca de los recargos de impuestos, fundada en que el Jurado sólo conocía de la revisión de las penas por infracciones a las leyes fiscales y los recargos no eran considerados como penas.

Tanto la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos Sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, como la Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento, contemplañon la Junta Revisora, que conocía de reclamaciones contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras encomendadas para calificar las manifestaciones de los causantes. Las resoluciones de la Junta Revisora, cuyas decisiones no eran apelables o recurribles; es decir eran la última instancia en las inconformidades administrativas promovidas contra las de las Juntas Calificadoras.



Por último encontramos al Jurado de Revisión, creado por la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del 11 de febrero de 1929, publicada en el Diario Oficial del 7 de marzo del mismo año.

En conclusión, las resoluciones de los tres Jurados y de las dos Juntas comentadas, como órganos revisores, resultan ser actos administrativos y no jurisdiccionales.

Por otra parte, encontramos una observación interesante con Armienta Calderón (138), quien señala de manera acertada que: "La Ley de Justicia Fiscal fue un código procesal que no incluyó precepto alguno de naturaleza sustantiva, limitándose a estructurar al Tribunal Fiscal de la Federación, a señalar sus atribuciones, determinando la competencia del Pleno y de las Salas (normas procesales orgánicas). "

El autor en cita considera también que la importancia de la Ley de Justicia Fiscal, es el nacimiento en la República Mexicana del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano colegiado, con independencia "...respecto del Poder Ejecutivo, y específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha puesto de manifiesto en la imparcialidad que caracteriza a sus fallos, por lo cual goza de un merecido respeto por parte del foro mexicano." (139).

138 Armienta Calderón, Gonzalo. Op. cit., p. 98  
139 Idem., p. 141

La independencia con que nace el Tribunal Fiscal de la Federación es clara, ya que ni aun cuando la Ley de Justicia Fiscal declare en su artículo 10. que:

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

Este artículo declara también la independencia del Tribunal, ya que como señala Carpizo (140), "... el Tribunal Fiscal fue un clásico tribunal de justicia delegada, porque dictaba sus resoluciones a nombre del presidente de la república, o sea, formalmente estaba enclavado en la esfera del poder ejecutivo, pero con plena autonomía para emitir sus fallos, no dependía absolutamente de ninguna autoridad administrativa."

D) El primero de enero de 1939, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo, e infracciones y sanciones; promulgado el 30 de diciembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año.

Durante la vigencia de este Código Fiscal, no se originaron mayores problemas para la Hacienda Pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica legislativa de que adolecía, se fueron corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron durante sus 28 años y 3 meses de vigencia. (141)

E) El día 19 de enero de 1967, se publicó en el Diario Oficial un nuevo Código Fiscal de la Federación, según el cual, afirma Margain Manatou (142): "...se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tienden a lograr el que los países latinoamericanos hagan evolucionar su legislación tributaria, con el objeto de que obtengan una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico."

Agrega y sostiene este autor que: "...este ordenamiento no constituye un avance del Derecho Tributario Mexicano, como el Código Fiscal de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento simplemente se hizo una reestructuración del anterior, se agruparon las disposiciones en los términos del citado modelo de Código Tributario y se corrigieron errores de técnica legislativa, así como algunas de las lagunas existentes. Se eliminaron del mismo las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación."

141 Margain Manatou, Emilio, Op. cit., p. 34

142 Idem., p.35

Una novedad que se introdujó en este Código fue la incorporación de un capítulo relativo a los recursos que las autoridades podían hacer valer en contra de las sentencias emitidas por las Salas y el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación; recurso regulado en los artículos 240 a 244.

Con este ordenamiento, cuya vigencia inició el día 10. de abril de 1967, se desliga al Tribunal Fiscal del Poder Ejecutivo, por lo cual deja de ser un tribunal formalmente administrativo y su función jurisdiccional y resoluciones que eran de carácter delegado, al tenor de los artículos 10. de la Ley de Justicia Fiscal y 146 del anterior Código Fiscal de 1938, pasan a ser por completo autónomas.

F) El 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; promulgada el 24 de diciembre de 1966.

G) La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada el día 2 de febrero de 1978 y vigente hasta nuestros días, derogó a la anterior Ley de 1967.

H) El 10. de abril de 1983 entró en vigor el actual Código Fiscal de la Federación, al cual nos referiremos, al igual que a la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, en líneas posteriores; éste Código derogó al de 1967.

B.- MARCO REGULATORIO Y COMPETENCIAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACION.

Dentro del control de la legalidad de las actuaciones de la administración pública encontramos, después de los recursos administrativos ante las propias autoridades, la vía jurisdiccional ante los tribunales administrativos que tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración y los particulares, siendo en nuestro país el de mayor importancia el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyo ámbito de competencia procederemos a estudiar.

Cuando se estableció el Tribunal Fiscal no existía base constitucional que fundamentara su creación, sino que fue con las reformas posteriores hechas a la constitución como se vino a regularizar la situación jurídica de este tribunal, por lo que ya nadie discute sobre su constitucionalidad.

La organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentran fundadas en los ordenamientos que a continuación se indican (143):

- 1.- Su Ley Orgánica; y
- 2.- Leyes especiales.

Como lo mencionamos en líneas anteriores, con la Ley de  
143 Margain Manstou, Emilio. Op. cit., p. 37, 38 y 62

Justicia Fiscal se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, en cuyos inicios contaba únicamente con quince magistrados, quienes formaban cinco salas con tres magistrados cada una; por lo que funcionaba en pleno o en salas. Por decreto del 28 de diciembre de 1946 se aumentó a siete el número de salas y a veintiuno el de magistrados; posteriormente, mediante decreto del 29 de diciembre de 1961, en vigor a partir del día 10. de enero de 1962, de nueva cuenta se elevó el número de magistrados a veintidós, con el fin de que el Presidente del mismo atendiera otras funciones administrativas y sólo integraba sala para suplir a los magistrados en sus faltas temporales no mayores a un mes. (144)

El día dos de febrero de 1978 se publicó en el Diario Oficial la actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que indica la organización y atribuciones del Tribunal Fiscal de la Federación, en la siguiente forma:

- 1.- Una Sala Superior, compuesta por nueve magistrados, y
- 2.- Salas Regionales, compuesta por tres magistrados cada Sala.

Así mismo, se reduce de siete a seis las salas en el área metropolitana del Distrito Federal y se crean las Salas Regionales del Interior de la República, que se encuentran distribuidas en las siguientes regiones:

- I.- Del Noroeste, Sinaloa y Sonora
- II.- Del Norte-Centro, Coahuila, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Torreón.
- III.- Del Noroeste, Nuevo León y Tamaulipas.
- IV.- De Occidente, Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V.- Del Centro, Guanajuato, Michoacán, Queretaro y San Luis Potosi.
- VI.- De Hidalgo México, Hidalgo y Estado de México.
- VII.- Del Golfo Centro, Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII.- Del Pacífico Centro, Guerrero y Morelos.
- IX.- Del Sureste, Chiapas y Oaxaca.
- X.- Peninsular, Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

La competencia de las salas se determina por el domicilio de la autoridad que emite el acto que se demanda.

Además de los magistrados que integran la Sala Superior y las Salas Metropolitanas y Regionales, hay otros cuatro magistrados supernumerarios, que van a sustituir las faltas temporales de los otros magistrados, por lo que el Tribunal Fiscal cuenta actualmente con un total de 61 magistrados.

Los requisitos que se deben reunir para poder ser magistrado son los de, ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 años y sin exceder de 65 años de edad al día de la designación, de notorio

buena conducta, licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco de práctica en materia fiscal.

El sistema adoptado para la selección de los magistrados viene a ser el de nombramiento por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, o en su caso de receso de éste por la Comisión Permanente.

Para Armienta Calderón (145) "Esta colaboración del poder legislativo, a través de la cámara de senadores, configura lo que en la doctrina administrativa se conoce como un temperamento, por concurrir órganos de dos poderes diferentes a la creación de un acto jurídico complejo (nombramiento)."

El Tribunal cuenta con:

- a) Un Secretario General de Acuerdos, quien también es secretario de acuerdos de la Sala Superior;
- b) Un Oficial Mayor; y
- c) Otros empleados, como lo son los secretarios, actuarios y peritos necesarios.

La competencia del Tribunal Fiscal está dividida en la que corresponde a la Sala Superior y las de las otras Salas, por lo que sólo mencionaremos las facultades más trascendentes de cada una de ellas.



Compete a la Sala Superior:

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

II.- Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el precitado Código.

III.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia.

IV.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y en su caso nombrar a un sustituto.

V.- Resolver los conflictos de competencia entre las Salas Regionales.

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

La Sala Superior requiere como mínimo seis de los nueve magistrados para constituir quorum y adoptar sus sentencias o resoluciones por mayoría de votos, sin que puedan los magistrados abstenerse de votar, salvo impedimento legal, en caso de empate se difiere la votación a la siguiente sesión y si éste persiste se designa otro ponente.

Como lo indicamos en líneas anteriores, la competencia del Tribunal Fiscal es de dos tipos, la que corresponde al caso general y la de casos especiales, en ambos casos deben tratarse de resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas, aquellas

que no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

Ya señalada la competencia del la Sala Superior, mencionaremos ahora la de las Salas Regionales, siendo ésta en los siguientes casos:

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 sus bases para su liquidación;

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

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

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

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los

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

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

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras pública celebrados por las dependencias de la administración pública 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 requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y

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

Quedan comprendidas dentro del caso general, las cuotas obrero-patronales del Seguro Social; por tener el carácter de fiscales de acuerdo con el artículo 2o, fracción II del Código Fiscal de la Federación. (146)

Entendemos por casos especiales, aquellos cuya competencia se otorga en leyes específicas o especiales, así como los que derivan de la propia Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, como lo son los asuntos sobre la interpretación y cumplimiento de Contratos de Obra Pública, de Pensiones Militares y Civiles. (147)

También en el Código Fiscal de la Federación, encontramos regulada la actuación del Tribunal Fiscal en los juicios de nulidad, reglamentándose ésta de los artículos 197 al 261.

En los últimos tres artículo, que se encuentran en el Capítulo XII. de del Título Sexto, denominado Del Procedimiento Contencioso Administrativo, que estudiaremos en el siguiente capítulo, encontramos los fundamentos para la creación de la Jurisprudencia creada por el Tribunal Fiscal.

Para los fines del presente trabajo, señalaremos que: "La Jurisprudencia es el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho, mostrado en las sentencias de un tribunal." (148)

146 Margain Manatou, Emilio, Op. cit., p. 39

147 Idem., p. 40

148 Kaye, Dionisio J., Op. cit., p. 204

A partir de 1988, la forma de crear jurisprudencia cambia, pues anteriormente para que ésta se estableciera, el Tribunal Fiscal se basaba en la emisión de sentencias de la Sala Superior, derivadas de la promoción de recurso de revisión y que, al contener un criterio en el mismo sentido en tres asuntos, éste se volvía obligatorio para las salas.

Las reformas de 1987, cuya vigencia iniciaron a partir del 10 de enero de 1988, quitaron la competencia a la Sala Superior para tramitar y resolver el recurso de revisión, por lo que ya no puede establecer jurisprudencia que derive de los recursos de revisión pero, puede hacerlo a través del sistema llamado de precedentes y otro que se forma al resolver la sala Superior las contradicciones de tesis por parte de las Salas Regionales.

Con las reformas vigentes a partir de 1988, cualquier resolución de una Sala Regional tiene el carácter de precedente para la sala que lo dicto o para las Salas Regionales restantes del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando la sentencia haya sido publicada en la Revista del propio tribunal, por lo que si alguna sala tiene un criterio distinto al del precedente, expresará sus motivos y enviará la copia de la resolución a la Sala Superior, la que resolverá la contradicción y decidirá la tesis que deba prevalecer, estableciéndose de esta forma jurisprudencia, pero sin afectar los pronunciamientos emitidos en los juicios que dieron origen a la contradicción.

Señala Kaye (149) que, en materia interpretativa de leyes, la jurisprudencia prevaleciente es la del Poder Judicial Federal.

Si bien es cierto lo indicado por este autor, debemos aclarar que, para poder hacer valer y prevalecer los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial Federal, en algunos casos es necesario recurrir a otra instancia posterior a la del Tribunal Fiscal, que es la del Juicio de Amparo Directo, toda vez que este tribunal tiene plena autonomía para emitir sus fallos, razón por la cual no le es obligatoria la Jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial Federal, sino que hasta que éstos últimos emiten los fallos sobre las revisiones que hacen de las resoluciones del Tribunal es cuando realmente se puede decir que prevalece la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Otra forma de constituir jurisprudencia, es la emisión de tres sentencias que resulten de resolver los juicios con características especiales, siempre que sean en el mismo sentido y sin ninguna en contrario.

C.- ANTECEDENTES HISTORICO CONSTITUCIONALES DEL ARTICULO 104 DE  
NUESTRA CONSTITUCION POLITICA.

El antecedente más remoto de la Justicia Administrativa lo encontramos en la época colonial con las Audiencias Reales de las Indias, aunque, en materia fiscal se sometía primero a los Oficiales Reales, quienes dependían directamente de la Corona, por lo que aquellas conocían de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación presentados por la parte agraviada. (150)

Durante la época colonial "...puede hablarse de un predominio judicial, en cuanto según la legislación indiana, eran las Audiencias encargadas de conocer de las quejas de los particulares contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, incluyendo a los Virreyes y Capitanes Generales, y de los numerosos conflictos que se presentaron, el Consejo de Indias los decidía en la mayoría de los casos en beneficio de esta últimas.

"En 1786 con la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejercito y Provincia del Reino de la Nueva España, las impugnaciones en materia fiscal se desplazaron de las Audiencias hacia la Junta Superior de Hacienda como tribunal de segundo grado en esta materia." (151)

150 Nava Negrete, Alfonso, Op. cit., p. 263

151 Fix Zamudio, Héctor, Introducción al.... p. 1057

En el periodo de independencia de nuestro país, de 1808 a 1821, la reglamentación legal nacida en ella no se aplicó o fue dejada en el olvido, por lo que el contencioso administrativo en esa época no se conoció. (152)

La Constitución de Cádiz, jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, con su artículo 168 prohibía enjuiciar al Poder Ejecutivo o administrador depositado en la persona del Rey de España o del Virrey de la Nueva España, al señalar lo siguiente:

"La persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad" (153)

En el proyecto de Constitución, elaborado por Rayón, llamado "Elementos Constitucionales", así como en otros documentos posteriores, se pretende estructurar al país, considerando para ello la división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. (154)

•

Debido a esta estricta división de poderes no fue posible la existencia de un Contencioso administrativo ni mucho menos de un tribunal especial administrativo que pudiera conocer de esta materia.

152 Nava Negrete, Alfonso, Op. cit., p. 263

153 Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1957, Editorial Porrúa, S.A., 12a. Edición, México, 1983, pp. 59 y 80

154 Idem., p. 23



En el Congreso instalado en Chilpancingo, convocado por José Ma. Morelos y Pavón, instalado el día 14 de septiembre de 1813 se continuó con la idea de la división de los tres poderes, mismo que plasmó en el documento llamado "Sentimientos de la Nación al señalar en su artículo quinto:

"La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad." (155)

La idea de la División de Poderes se mantiene en el "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana" o conocido también como "Constitución de Apatzingan", ya que éste claramente señaló:

"Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares" y al siguiente artículo se señalaba: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación" (156); lo que impedía la creación de un órgano bajo el Poder Ejecutivo que resolviera las causas administrativas, ya que el poder judicial conocía de los asuntos civiles y penales.

155 Idem., pp. 28 y 29  
156 Idem., pp. 32 y 33

Una vez concluida la independencia de nuestro país, el Congreso Constituyente de 1822 dictó las "Bases Constitucionales", las cuales reconocieron la idea de la División de Poderes, no siendo posible, en atención a la quinta base, la creación de un tribunal administrativo bajo la esfera del Ejecutivo.

El artículo 9o. de la Quinta base estableció:

"El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo." (157)

Poco tiempo después, Iturbide disuelve el Congreso y se crea a la Junta Nacional Instituyente, la cual, en febrero de 1823, aprueba el Reglamento Político Provisional del Imperio, mismo que conserva las ideas de la Constitución de Apatzingan, en el sentido de no poder ejercer una sólo persona o corporación los tres poderes, pues se estableció en el artículo 23:

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

Así mismo, se excluía, en el artículo 55, la posibilidad de que el Poder Judicial conociera de asuntos administrativos, pues éste señalaba que: "La facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se controviertan en juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales erigidos por ley."

En el artículo 29 se reafirmaron las ideas anteriores, al señalarse en éste que:

"El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente para que tengan efecto." (158)

Corta fue la duración de este ordenamiento, ya que aprobado en el mes de febrero de 1823 al siguiente mes de ese mismo año, el Emperador Agustín de Iturbide reunió al Constituyente que el mismo había disuelto y ante el cual abdicó. (159)

Este Constituyente elaboró un proyecto de Constitución denominado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", el cual no se discutió debido a que las provincias sólo lo reconocían como Congreso Convocante y no como Congreso Constituyente, por lo que expidió las bases para la elección de un nuevo congreso. (160)

Este nuevo congreso inició sus trabajos el día 5 de noviembre de 1823 y para el 31 de enero de 1824 aprobó el Acto Constitutivo de la Federación, considerada anticipo de la Constitución aprobada el día 3 de octubre de ese mismo año con

158 Idem., pp. 128 y 132  
159 Idem., p. 125  
160 Idem., p. 146

el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, pero al publicarla el Ejecutivo el 5 de octubre de 1824, apareció con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, cuya vigencia, sin modificaciones fue hasta 1935. (161)

Tanto en el Acta como en la Constitución, en su artículo 90., se prosiguió con la idea de la separación de poderes, sin que fuera posible, "...jamás...reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo." (162)

En 1835, debido a las pugnas políticas, las cámaras legislativas de la constitución de 1824 se convierten en Congreso Constituyente, por lo que elaboran un proyecto de bases constitucionales, que se aprobaron el 2 de Octubre de 1835 y el cual es llamado Bases para la nueva Constitución, que se expidió el día 15 de diciembre del mismo año. (163)

En este documento encontramos el primer antecedente constitucional del contencioso fiscal, que en su artículo 14 estableció lo siguiente: "Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón,

161 Idem., p. 153  
162 Idem., p. 155  
163 Idem., p. 202

organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo." (164)

El tribunal de revisión se encontraba dentro del poder judicial y no del ejecutivo, ya que el artículo 4º de la cuarta base prohibía a los tres poderes "... reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones." (165)

También en el artículo 12 de la quinta ley constitucional de 1836, en sus fracciones VI y XX otorgó competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la nación. (166)

En la Constitución Centralista, conocida con el nombre de Constitución de las Siete Leyes de 1836, por integrarse por siete leyes constitucionales, sin consignar un precepto que contenga la división de poderes del Poder Central, el Supremo Poder Conservador, resulto ser el único importante, pues al artículo 10. de la segunda ley estableció:

"Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco

164 Idem., p. 204

165 Idem., p. 205

166 Idem., pp. 232 y 233

individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo." (167)

Considera Nava Negrete (168) que: "... esta Constitución centralista no respalda el supuesto de instituir un tribunal administrativo encuadrado en la esfera del Poder Ejecutivo, pero contempla al contencioso administrativo y al fiscal dentro del Poder Judicial, pues el primero encuentra su base en el artículo 12 fracción IV de la quinta ley, al señalar:

"Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

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

Del contencioso fiscal encontramos su fundamento en el artículo 1º de la quinta ley que dispone:

"El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia." (169)

También se crean juzgados de primera instancia cuyas

167 Idem., p. 208

168 Nava Negrete, Alfonso, Op. cit., p. 269

169 Tena Ramirez, Felipe, Op. cit., p. 230

resoluciones podían ser recurribles ante el Tribunal Superior de cada departamento; y por último en el precitado artículo 12, en su fracción XI, se dejaba en manos de la Suprema Corte de Justicia "Conocer de los recursos de nulidad que se interponga contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos." (170)

Posteriormente el 31 de julio de 1840 nació el Proyecto de Reforma Centralista, que en su artículo 6o. seguía manteniendo la idea de la división de poderes, pero sin contener novedad alguna respecto al tema de estudio; este precepto estableció: "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial." (171)

Otro Congreso Constituyente, surgió de las Bases de Tacubaya de 1841, iniciando sus sesiones el 10 de junio de 1842; en este congreso se nombró una comisión integrada por siete miembros, tres de los cuales eran Don Mariano Otero, quien en unión de Juan José Espinosa de los Monteros y de Octaviano Muñoz Ledo, disintieron del parecer de las personas restantes que constituían la mayoría, por lo que el día 26 de agosto se presentaron al Congreso dos proyectos de constitución. (172)

El proyecto elaborado por los otros cuatro diputados que representaban la mayoría no se votó y se regresó a la comisión.

170 Idem.. p. 233  
171 Idem.. p. 253  
172 Idem.. p. 305

considerandose el otro proyecto de la minoría por los tres diputados mencionados resulto así un voto particular. (173)

En el proyecto de la mayoría se contempla la materia contenciosa administrativa sin que de ella pudiera conocer el ejecutivo, y divide su conocimiento entre la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores, como se estableció en el art. 112, al señalarse:

"Son atribuciones de la Corte de Justicia:

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

"IV. Conocer, de la misma manera, de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o por los particulares contra un Departamento cuando se reduzca a un juicio verdaderamente contencioso.

"V. Conocer... de las infracciones de la Constitución y leyes según se prevenga por una ley (extremo igual al contenido en el artículo 137, V, Sexto, de la Constitución de 1824)." (174)

El voto particular de la minoría. basados en la división de poderes, separa también al poder público de los Estados y "...Entrega, en forma exclusiva, a la competencia de la Suprema

173 Idem., p. 306

174 Nava Negrete, Alfonso, Op. cit., p. 272



Corte de Justicia la solución de la materia contenciosa administrativa, escindiendo la estrictamente administrativa y la fiscal...", entendiéndose por fiscal, toda controversia que se originara por los ingresos del erario federal. (175)

Pero lo más trascendente de este voto, es el contenido del artículo 74 que disponía:

"Una ley organizará la manera y forma en que la Suprema Corte debe desempeñar sus atribuciones, y la misma podrá para las primeras instancias de los negocios de que hablan las fracciones II, V, VI y VIII, de la 40. atribución, erigir tribunales especiales o facultar a los de los Estados." (176)

El artículo 115 autoriza a que subsistan, no crea, los tribunales que en él se mencionan al señalar:

"...subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes." (177)

Señala Tena Ramírez (178) que, la vigencia de estas Bases Orgánicas fue corta, pues terminaron en agosto de 1846, con el gobierno de Paredes se pedía en restablecimiento de la Constitución de 1824 y el regreso de Santana, así como la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, que cumpliría las funciones de Congreso ordinario.

175 Idem.. p. 274

176 Idem.. p. 275

177 Tena Ramírez, Felipe. Op. cit.. p. 423

178 Idem.. pp. 439 a 441

En este congreso se pugnó por restablecer la Constitución de 1824 y su posterior reforma; Otero por sus parte expuso su voto particular con el nombre de Acta de Reformas, el cual se discutiría con el Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824.

Tanto el restablecimiento de la Constitución de 1824 como el Acta de reformas, origen de nuestro Juicio de Amparo, sancionada ésta el día 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el día 21 del mismo mes y año, no trajeron ninguna modificación importante para nuestro estudio.

En 1853 Santa Anna vuelve al gobierno de México, promulgandose el 23 de abril de ese mismo año las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", elaboradas por Don Lucas Alaman.

En estas bases se estipuló en su artículo 9o. lo siguiente:

"Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuando convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación...y en todos los tribunales superiores será recibido como parte por la nación..." (179)

Así mismo, en su artículo 10., sección segunda, se instituyó el Consejo de Estado, junto al procurador general, cuyas funciones consistían en fungir como un cuerpo consultivo de los diversos ministerios gubernativos, el precepto señalaba:

"Debiendo procederse al establecimiento del Consejo de Estado, se nombrarán las veintiuna personas que deben componerlo, que estén adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo." (180)

A este Consejo de Estado se le ampliaron y detallaron sus facultades por medio de leyes posteriores, por lo que, "...además de ser un órgano de consulta para los asuntos gubernativos, se le hizo instrumento preparador de leyes y órgano dirimidor de los negocios contenciosos administrativos en lo cual siguió a su modelo francés, dando sus fallos la vestidura de la jurisdicción retenida." (181)

Pero el antecedente más importante lo encontramos con La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del día 25 de mayo de 1853, conocida como Ley Lares de 1853, ordenamientos que son el origen del Contencioso Administrativo de justicia retenida por haberse establecido en ella a un Consejo de Estado como Tribunal Administrativo.

El 20 de septiembre de 1853 se expidió el Reglamento de este:

180 Idea., p. 484

181 Nava Negrete, Alfonso. Op. cit., p. 278

ley, mediante el cual se crean los jueces y tribunales de hacienda, que sustituyeron a los juzgados de distrito y tribunales de circuito que habían sido suprimidos por la Ley Orgánica de los jueces y tribunales de hacienda del 20 de septiembre de 1853.

Señala Briseño Sierra que: "El reglamento, a más de detallar el contenido de cada cuestión contenciosa administrativa, reguló en su capítulo II el llamado procedimiento administrativo, calificativo exacto porque comenzando por una reclamación ante el 'ministerio á cuyos ramos pertenezca la materia sobre que verse la reclamación, ó que haya dictado la medida administrativa que se reclame' (artículo 6), alcanzaba la naturaleza de demanda ante la sección de la contencioso del consejo, que mandaba comunicarla al procurador general, para ser contestada (artículos 11 y 12), siguiendo entonces trámites de verdadero proceso en lo administrativo y ante un organismo administrativo, que concluía el trámite con resolución motivada (artículo 18), la cual podía ser impugnada ante el consejo de ministros sin ulterior recurso. 'El procedimiento desde que se haya fijado el carácter contencioso del negocio, es el mismo, sea que un particular o corporación haga la reclamación contra la administración, ó ésta contra los individuos ó personas morales, ó unos y otras entre sí' (artículo 27)." (182)

Los tribunales superiores de hacienda sirvieron de segunda instancia y la Suprema Corte de Justicia como tercer instancia de la materia hacendaria.

La corta vida de la Ley Lares, así como de otras se debió porque, el día 21 de noviembre de 1855 se decretó la abolición de las normas sobre la administración de justicia expedidas a partir de 1852.

La idea de la división de poderes continuó en el artículo 50 de la Constitución de 1857, al establecer este precepto que:

"El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositar el legislativo en una persona." (183)

A pesar del precepto anterior, se trató de avanzar en la materia contenciosa administrativa, ya que, en el texto de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 se pretendió fundamentar el tribunal de lo contencioso administrativo, pues este señalaba lo siguiente:

"Art. 97.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales." (184)

183 Tena Ramírez, Felipe, Op. cit., p. 614

184 Idem., p. 623

Este texto sufrió una reforma el 24 de mayo de 1884 para quedar como sigue:

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

Después de la Ley Lares, no existió ordenamiento legal alguno, con el cual se avanzara en la materia contenciosa administrativa.

Así, la idea plasmada en el artículo 50 de la Constitución de 1857, en el sentido que: "El Supremo poder de la federación se divide para sus ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podran reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.", resultó ser un principio constitucional interpretado con extrema rigurosidad, por lo que se pensó que el Poder Judicial Federal había sustituido al Consejo de Estado, creado por las ideas de Lares, lo que resultó un retroceso o estancamiento en la materia contenciosa administrativa.

En ideas como la de Jacinto Pallares, citado por Nava Negrete, encontramos la respuesta a este retroceso, pues considera que: "...entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso

administrativo, pues él está suplido y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857..." (185)

El problema que en la doctrina se discutió, en donde no hubo uniformidad, fue el de saber si para las controversias a que se refería la fracción I del artículo y constitución en comento, era necesario o forzóo promover el juicio de amparo o bien si en base a dicha hipótesis se permitía la existencia de un proceso distinto al juicio de amparo. (186)

En la Carta Magna de 1917, se conservó el principio de la división de poderes, pero se hizo una excepción, la de poder legislar por parte del Ejecutivo, bajo las condiciones establecidas en la propia Constitución de su artículo 49, al establecer éste lo siguiente:

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

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29."

El proyecto de Constitución de 1917, en su artículo 104, que correspondía al 97 de la Constitución de 1857, contenía algunas modificaciones importantes a saber, quedando su contenido en los siguientes términos:

"Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas la controversias del orden civil o criminal, que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley." (187)

Como señala Nava Negrete (188), hay tres modificaciones importantes, agregadas a la Constitución de 1917, en comparación al texto definitivo del artículo 97 de la Constitución de 1857, aunque es la tercera la que nos interesa, mencionaremos las otras dos:

187 Tena Ramírez. Felipe. Op. cit., pp. 792 y 793

188 Nava Negrete. Alfonso, Op. cit., p. 289



"A) Las controversias de que conocerán los tribunales de la Federación pueden motivarse en el cumplimiento y aplicación de los tratados internacionales y no sólo en las leyes federales según el artículo 97.

"B) Los tribunales federales y los tribunales del orden común tendrán jurisdicción concurrente para conocer de las controversias que suscitadas por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de tratados internacionales, sólo afectaren intereses de particulares. En cambio el artículo 97 excluye a los tribunales federales en el conocimiento de este género de controversias y da competencia exclusiva a los tribunales comunes.

"C) El proyecto nos habla de controversias del orden civil o criminal: el artículo 97 de la Constitución de 57 no distinguía, generalizaba."

Esta modificación afecta al contencioso administrativo, pues la expresión "controversias del orden civil o criminal" llamó la atención de los juristas, inclinándose algunos, como Gabino Fraga (189) a interpretar el texto de manera literal y por tanto desterrar de él las controversias administrativas, ya que los artículos 14 y 107 de la Constitución señalan el juicio que se debe seguir para privar de su patrimonio a las personas.

Criterio distinto encontramos con Carrillo Flores (190), quien

189 Fraga, Gabino. Op. cit., p 256

190 Carrillo Flores, Antonio. La Defensa de los Particulares Frente a la Administración Pública en México. Editorial Porrúa. S.A. México. 1939, p. 215

considera que el precepto en cuestión sirve de apoyo "...a una intervención judicial por vía diversa del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de la validez de actos del poder público."

Por su parte Nava Negrete (191) señala: "Queda claro que no es una simple repetición de fórmulas, de contenidos sino más bien de significaciones, de contenidos, pese a la literalidad del artículo 104, fracción I de la Constitución de 1917. Por lo cual, no haciendo distinción alguna la Constitución de 1857 sobre la especie de controversias de que conocerían los tribunales federales (según la fracción I del artículo 97. 'De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales', es incontrovertible que las controversias no fueron excluidas por la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917."

Interesante aclaración hace Dionisio Kaye (192) al señalar que: "Estas diversas opiniones sobre la interpretación del Artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, que nos interesa no sólo como antecedentes, sino por la persistencia del precepto en la Constitución de 1917, han sido examinadas por Fraga, que afirma en términos generales lo siguiente: "... que la competencia otorgada se refiere sólo a controversias del orden civil o criminal y cuando la controversia surge con motivo de

191 Nava Negrete, Alfonso, Op. cit., p. 290

192 Kaye, Dionisio J., Op. cit., p. 26

un acto administrativo del poder público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia del orden civil ni de orden criminal."

La necesidad de una ley reglamentaria para que tribunales federales conocieran de asuntos contenciosos administrativos rompe la tradición jurídica de dejar en manos de autoridades fiscales la materia contenciosa administrativa, y dá origen a la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Podemos decir que, la historia constitucional del contencioso administrativo ha sido la de un sistema mixto, es decir judicialista y tribunales contenciosos administrativos. corriente angloamericana e hispánico colonial, respectivamente, pues a partir de la primer constitución vigente en nuestro país, la del 4 de octubre de 1824, de carácter federal, pasando por las unitarias de 1836 y 1843, el Acta de Reformas de 1847 (que restableció la vigencia de la del 24), la del 5 de febrero de 1857 y del mismo día de 1917, vigente en nuestros días, cuyos preceptos hasta 1946 ha prevalecido la impugnación de los actos administrativos ante tribunales judiciales, salvo el período de 1853 a 1855 y nuestra constitución vigente después de 1946, al establecerse en el primero el Consejo de Estado y en la segunda se contempló a los tribunales administrativos.

(193)

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación, más que al margen de la constitución fue en contra de ella, razón por la cual "...para constitucionalizarse a ese Tribunal, se reformó el texto del artículo 104 de la Ley Suprema en dos ocasiones: el 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1946, y el 19 de junio de 1946, publicada en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1967, en vigor a partir del 28 de octubre de 1968." (194)

La anticonstitucionalidad con que nació el Tribunal Fiscal de la Federación, es clara, pues como señala Carpizo (195): "...los tribunales administrativos son una excepción y deben ser creados y establecidos expresamente por la propia ley fundamental y ésta en 1936 era omisa al respecto. Es decir no existía base constitucional para tal creación."

194 Carpizo, Jorge, Op. Cit., p. 185  
195 Idem., p. 188

D.- REFORMAS SUFRIDAS POR EL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL HASTA  
EL TEXTO VIGENTE

El artículo 104 de nuestra vigente Constitución de 1917, ubicado en su título tercero, capítulo IV, denominado "Del Poder Judicial", fija la competencia de los tribunales de la Federación en materia común, la que es independiente de la que dichos órganos tienen mediante el juicio de amparo, para resolver las controversias a que se refiere el artículo 103 constitucional.

El texto original de este precepto, en su fracción I, sufrió cuatro reformas, aunque sólo son dos las importantes para el estudio de la materia contenciosa administrativa.

De la primer reforma sólo mencionaremos que, el 18 de enero de 1934 se publicó el texto modificado de este precepto, al cual únicamente se le suprimió la última parte que se refería al recurso de suplica ante la Suprema Corte; ésto como consecuencia de la propuesta de reforma que pretendía exceptuar de este recurso a las sentencias que se dictaran en materia mercantil. (196)

La segunda reforma del artículo 104, fracción I de nuestra Carta Fundamental, consistió en la adición de un segundo

196 Cámara de Diputados del Congreso de la LII Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo X, México 1935. pp. 104-18 a 104-25

párrafo. Se autoriza la creación de recursos contra las resoluciones de los tribunales administrativos ante la Suprema Corte, con lo que se constitucionalizó la creación de estos tribunales.

El texto reformado, cuyo dictamen era idéntico, fue aprobado sin discusión y por unanimidad de votos tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, y fue publicado en el Diario Oficial el día 30 de diciembre de 1946, quedando en los siguientes términos:

"En los juicios en que la Federación esté interesada las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos." (197)

La tercer reforma, que entró en vigor el 28 de Octubre de 1968, publicada el 25 de octubre de 1967, reformó a la fracción I del artículo 104 constitucional vigente en nuestros días, para establecer y precisar en su segundo párrafo que:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para

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

"Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, siempre y cuando esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa." (198)

Para Briseño Sierra (199), "El interés que tiene esta reforma es el haber admitido la terminología y con ella, todo lo que viene detrás, sobre todo la circunstancia de que la administración pública puede ser juzgada por un tribunal autónomo."

Para Carpizo (200), esta reforma supera a la de 1946 en muchos sentidos, ya que: "...la creación de los tribunales administrativos por disposición constitucional se deja a las leyes federales, es decir, ya no es como en 1946 una autorización indirecta para la creación de esos tribunales,

198 Idem., pp. 104-43 a 104-45

199 Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de...", p. 187

200 Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 190

sino directa; se insiste en el carácter de plena autonomía para dictar sus resoluciones; se amplía la creación de los mismos no sólo a la esfera federal sino a la del Distrito Federal; se habla expresamente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se conserva nuestro sistema mixto: tribunales administrativos autónomos, cuyas resoluciones son revisadas por la Suprema Corte de Justicia, o sea, se preserva la unidad del poder judicial federal."

Con esta reforma, queda superada toda crítica o duda referente al establecimiento de los tribunales contencioso administrativos; así mismo con la adición del tercer párrafo de la fracción en comento se tuvo el propósito inmediato de establecer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, dando con ello una instancia más para la autoridad de que el órgano jurisdiccional pudiera revisar las sentencias o resoluciones definitivas de los tribunales administrativos.

Por último, con la reforma publicada en el Diario Oficial el día 8 de octubre de 1974, derivada de un paquete de modificaciones a los artículos constitucionales relativos a la supresión de los territorios, por haber pasado éstos a ser estados federativos, se suprime en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional las palabras "...y territorios federales...", por lo que la esencia del mencionado artículo en la materia contencioso administrativa continúa



sino directa; se insiste en el carácter de plena autonomía para dictar sus resoluciones; se amplía la creación de los mismos no sólo a la esfera federal sino a la del Distrito Federal; se habla expresamente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se conserva nuestro sistema mixto: tribunales administrativos autónomos, cuyas resoluciones son revisadas por la Suprema Corte de Justicia, o sea, se preserva la unidad del poder judicial federal."

Con esta reforma, queda superada toda crítica o duda referente al establecimiento de los tribunales contencioso administrativos; así mismo con la adición del tercer párrafo de la fracción en comento se tuvo el propósito inmediato de establecer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, dando con ello una instancia más para la autoridad de que el órgano jurisdiccional pudiera revisar las sentencias o resoluciones definitivas de los tribunales administrativos.

Por último, con la reforma publicada en el Diario Oficial el día 8 de octubre de 1974, derivada de un paquete de modificaciones a los artículos constitucionales relativos a la supresión de los territorios, por haber pasado éstos a ser estados federativos, se suprime en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 109 constitucional las palabras "...y territorios federales...", por lo que la esencia del mencionado artículo en la materia contencioso administrativa continúa

siendo la misma. (201)

Hubo también proyectos de reformas que no prosperaron, cuyas iniciativas se presentaron ante la Cámara de Diputados en las fechas del 14 de noviembre de 1922, 5 de noviembre de 1926, 15 de octubre de 1937, 19 de diciembre de 1959, 28 de diciembre de 1970, 29 de diciembre de 1979 y 27 de diciembre de 1984. (202)

201 Cámara de Diputados. Op. cit., pp. 104-59 y 104-60  
202 Idem., pp. 104-34, 104-60 a 104-63

## C A P I T U L O   I V

### EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

#### A.- CONSIDERACIONES GENERALES

Veamos ahora los aspectos importantes del procedimiento contencioso administrativo o juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación que regula nuestro vigente Código Fiscal de la Federación, en su Título VI, denominado del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Aun cuando el juicio de nulidad se rige por las disposiciones del Título VI del citado Código, supletoriamente se aplican las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles cuando se refieran a instituciones previstas en aquel y que se avengan al procedimiento contencioso del primer ordenamiento.

Para Nava Negrete (203), las características que un acto administrativo a demandar ante el Tribunal Fiscal de la Federación debe reunir son las siguientes:

"1.- Como requisito sine qua non, es la existencia previa del acto administrativo cuya nulidad se va a demandar, y si no lo

hay "...debe provocarse de la autoridad administrativa a fin de que una vez emitido por ésta se esté en condiciones de poder impugnarlo en la vía contenciosa , pues de lo contrario se rechazará cualesquiera pretensiones"

2.- Que haya causado estado, "...es decir que se hayan ejercitado y agotado en su contra todos los recursos administrativos de impugnación legalmente establecidos."

3.- Deben ser actos administrativos que emanen del órgano administrativo, "...dejándose afuera los actos administrativos que realizan el órgano legislativo y el órgano judicial."

Para Margain Manatou (204), las características que debe reunir la resolución recurrida son las siguientes:

A) La primera, que sea definitiva, entendiendo que tendrá esta naturaleza, cuando ella no admita un recurso administrativo o que éste sea optativo. El recurso optativo es aquel en el que si se quiere se puede acudir, antes de iniciar la instancia en el Tribunal Fiscal de la Federación.

La segunda característica que debe reunir la resolución recurrida es la siguiente:

B) Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio, es decir que sea perjudicial para la persona a la que va dirigida, por lo que, " No puede un tercero impugnar una resolución

definitiva que ha sido consentida por su titular, alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el fenómeno de la repercusión..."

C) La siguiente característica es que sea personal y concreta, por lo que no procede el juicio de nulidad contra una resolución de carácter general y abstracta, violatoria de la ley en que se apoya, es decir, hasta en tanto la autoridad no aplique a casos concretos lo que ella establece con violación de la ley.

Este mismo autor considera (205) que: "El juicio ante este tribunal -refiriéndose al Tribunal Fiscal de la Federación- es similar al juicio de amparo, en el cual se resuelven sólo casos concretos, sin hacer declaraciones de carácter general sobre las leyes en que se fundan, aunque indirectamente se ataque la propia ley a través del ataque a la resolución."

D) Que conste por escrito, con la excepción de una negativa ficta, por lo que si no existe una resolución por escrito o no han transcurrido cuatro meses desde que se formuló la instancia o petición a la autoridad administrativa, no se cumple con esta característica.

E) La resolución debe ser nueva, esta característica se refiere a la improcedencia del juicio contra actos que sean materia de

un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución, sea ante la propia autoridad o el Tribunal Fiscal, o cuando el acto ya ha sido impugnado en un procedimiento judicial.

Las resoluciones demandadas ante los tribunales son por considerar que éstas trasgreden a las leyes, por lo que Margain Manatou (206) afirma que, la transgresión a la ley puede ser:

- "A) a un error de hecho;
- "B) a un error de derecho;
- "C) a mala fe."

Que el primero se presenta cuando en la resolución, que emita el funcionario, se incurre en falsas apreciaciones sobre las situaciones de hecho; la segunda se presenta cuando la autoridad interpreta o aplica incorrectamente la ley o deja de aplicar la norma debida; y la tercera, es cuando el funcionario deliberadamente aplica o interpreta incorrectamente la ley.

La procedencia del juicio contencioso administrativo es examinada de oficio, por lo que debemos saber en que casos se considera improcedente.

La demanda de nulidad será improcedente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, por las causales y contra los actos siguientes:

- 1.- Cuando no afectan los intereses jurídicos del demandante.
- 2.- Si la impugnación no corresponde conocer a dicho tribunal.
- 3.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que haya identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- 4.- Cuando hay consentimiento del acto impugnado; entendiéndose que sólo hay consentimiento cuando no se impugno el acto dentro del término legal.
- 5.- Cuando el acto se encuentra pendiente de resolución ante la autoridad administrativa o ante el Tribunal Fiscal.
- 6.- Si se trata de actos que pueden impugnarse a través de un recurso, salvo que la interposición sea optativa.
- 7.- Cuando son actos conexos a otro que ya ha sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- 8.- Si son actos que han sido impugnados en un procedimiento judicial.
- 9.- Contra ordenamientos jurídicos de carácter general y abstracto, sin que se hayan aplicado concretamente al promovente.
- 10.- Cuando no se hace valer agravio alguno.
- 11.- Cuando de las constancias se desprende que no existe el acto reclamado.
- 12.- En caso de que por disposición legal, ya sea del Código o de leyes fiscales especiales, así se establezca.

Armiента Calderón (207) dice que: "El proceso referido a la materia administrativa goza de características que le han sido atribuidas no sólo a la luz de la doctrina sino también, como resultado de una labor jurisprudencial que es el fruto...de fecunda labor que enaltece tanto a los miembros de nuestro Tribunal Fiscal de la Federación como a los abogados cuya postulancia se ubica en este sector importante de la justicia administrativa, -y agrega- nuestro proceso administrativo es un típico proceso de conocimiento o cognición, por lo que su estructura trifásica respecto al modelo tradicional, a saber: postulatoria, fase probatoria y fase conclusiva."

Como vimos con anterioridad, el proceso puede dividirse en:

- A) Instrucción; y
- B) Juicio.

A la Instrucción la podemos subdividir en:

- A) Fase postulatoria;
- B) Fase probatoria; y
- C) Fase preconclusiva.



## B. - PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD

En la primer fase encontramos a las partes, por lo que en el presente inciso expondremos algunas definiciones expuestas por algunos autores.

Entre los elementos del juicio de nulidad nos encontramos con sujetos activos o repartidores y sujetos pasivos o receptores. A los sujetos receptores se les conoce con la denominación de partes. A los sujetos receptores y que llevan el reparto se les distingue con la denominación de órgano jurisdiccional. (208)

Señala Castillo y Larrañaga (209) que: "...la lucha por el derecho, no puede concebirse sin dos personas de las cuales una pide contra la otra una declaración de derecho... son estas personas necesarias para la existencia de pleito -y concluye- es parte todo aquel que pide o contra el cual se pide en juicio una declaración de derecho."

Este mismo autor considera que: "La capacidad jurídica es la equivalente de la capacidad para ser parte. La capacidad para ser parte es, sencillamente, la capacidad jurídica llevada al proceso, la capacidad para ser sujeto de una relación procesal...", concluye afirmando que: "...es parte todo aquel que pide o contra el cual se pide en juicio una declaración de derecho."

208 Aragonese Alonso. Pedro, Op. cit., p. 109

209 Castillo y Larrañaga, José y de Pina, R. Op.cit., pp. 214 y 216

Para Becerra Bautista (210), "Parte es la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, en interés propio..."

El mismo autor (211) cita a D'Onofrio, y dice que éste considera que: "...es parte en sentido material aquella en cuyo interés o contra del cual se provoca la intervención del poder jurisdiccional, y parte en sentido formal, es aquella que actúa en juicio, pero sin que recaigan en ella, en lo personal, los efectos de la sentencia." y concluye diciéndonos que "...el demandado tiene una pretensión idéntica a la del actor frente al órgano jurisdiccional, aun cuando sea antitética."

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 198 nos señala quienes son partes en el juicio contencioso administrativo, siendo éstas las siguientes:

I.- El demandante.

II.- Los demandados. Pueden tener ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de

210 Becerra Bautista, José, Op. cit., p. 16

211 Idea., p. 18

Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales. En el plazo que corresponda a autoridad demandada puede apersonarse como parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos de que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El demandante por lo general es uno o varios particulares que reclaman la nulidad o revocación, en su caso, de una resolución que afecta sus esferas jurídicas.

Pero puede suceder que figure como parte actora una autoridad administrativa, que demande la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, siempre que se trate de las materias de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, ésto se debe al principio de que: "...las autoridades no pueden revocar mutuo propio un acto o una resolución de la Administración que establezca derechos en beneficio de un particular..." (212)

La demandada en la mayor parte de los casos resulta ser la autoridad o autoridades de la Administración Pública Federal y organismos fiscales autónomos que dictan ordenes de ejecución o pretendan ejecutar la resolución demandada que afecte los intereses jurídicos del particular.

El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, o como lo llama Fix Zamudio (213), "...el tercero interesado, es aquel que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor..." y considera que: "Esta figura como las otras, también está inspirada en la figura similar del "tercero perjudicado... del juicio de amparo, y que en términos generales debe considerarse como aquel que posee interés en la subsistencia del acto o resolución impugnados..."

El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que siempre debe participar en el proceso tributario, aun cuando no sea actor o demandado, a quien debe llamarse forzosamente para que intervenga en el juicio, por lo que esta autoridad configura una litis consorcio activa o pasiva, dependiendo que la autoridad administrativa sea actora o demandada; más frecuentemente lo segundo. (214)

213 Idem., p. 1090

214 Idem., p. 1091

Una interrogante de interés resulta la que hace Nava Negrete (215), siendo la siguiente: ¿Quedan comprendidos en el sujeto Administración Pública los organismos descentralizados o entes autárquicos?

La respuesta a esta interrogante la encontramos en el mismo autor al señalar que: "...en el Contencioso Administrativo, las partes contendientes son el administrado y la Administración Pública..." y que los organismos descentralizados sí forman parte de ésta, por ser "...autoridades administrativas con facultades de decisión y ejecución y cuyos actos caen bajo el régimen de los recursos administrativos y el control jurisdiccional implícito en el contencioso administrativo..." -ya que- "... los cuerpos administrativos descentralizados no significa pérdida ni de la unidad ni de la uniformidad de la Administración Pública..." -y agrega- "...e incluso, puede existir una coadministración en los servicios públicos, por lo que ellas permanecen vinculadas con lo que la doctrina francesa llama tutela administrativa, o sea el control y vigilancia de la Administración Pública se reserva para con los actos de los agentes descentralizados.

"En resumen, los actos de los organismos descentralizados, de los establecimientos públicos, de las comisiones autónomas, o sea, los entes autárquicos de la Administración, son materia de

los juicios residenciales del Contencioso Administrativo, tocando al legislador especificar qué actos o que características deben reunir éstos para que sean impugnables en la jurisdicción administrativa."

Para que las partes puedan acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la nulidad de alguna resolución, es requisito indispensable que se encuentren debidamente apersonadas, sin que sea posible la gestión de negocios, por lo que debe acreditarse que la representación fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación en su caso.

Por lo que se refiere a los particulares se pueden apersonar en juicio siguiendo las reglas que sobre el mandato señalan las disposiciones de los Códigos Civiles o mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación.

La representación de las autoridades corresponde a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, de acuerdo a los reglamentos o decretos respectivos; o conforme lo establezcan las disposiciones locales tratándose de autoridades de entidades federativas coordinadas.

Así mismo, los particulares o sus representantes pueden autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones, quien una vez autorizado puede rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

En el caso de que sean dos o más personas las que promuevan el juicio de nulidad, deberán designar en el escrito inicial de demanda a un representante común que deberán elegir de entre ellas, y si no lo hicieren, será el magistrado instructor quien al admitir la demanda lo designará de entre los interesados.

En el juicio de nulidad no hay lugar a la condenación a los gastos y costas, por lo que cada parte es responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

## C.- DEMANDA

Señala Armienta Calderón (216) que: "...en la fase postulatoria es el actor quien al aparecer en escena da cumplimiento a la aseveración de que no puede existir proceso sin demanda: responde el aforismo latino ne procedat iudex ex officio. Es decir la demanda constituye el acto inicial del contencioso administrativo y en cuanto es portadora de la pretensión del actor como punto de referencia de toda la serie proyectiva de actos que estructuran el proceso. Todo proceso supone una demanda y en el proceso administrativo toda demanda debe ser introductiva de la pretensión".

El autor en cita afirma: "Campea en la demanda y en la contestación el principio de concentración procesal, por cuanto a que en la fase postulatoria se introduce la carga procesal del ofrecimiento de pruebas, cuestión esta con la que ya se inicia el segundo estadio del proceso de conocimiento."

Por último, considera que, los requisitos de la demanda en el contencioso administrativo no difieren esencialmente de aquellos que deben satisfacerse en cualquier otra área de derecho procesal.

### 1.- REQUISITOS DE LA DEMANDA

La demanda de nulidad debe reunir los requisitos señalados en

216 Armienta Calderón. Gonzalo, Op. cit., pp 137, 138 y 139



el artículo 208 del Código Fiscal, así como los que derivan de otros preceptos, siendo los siguientes:

- 1.- Debe ser por escrito, artículo 207.
- 2.- Señalarse en ella el nombre y domicilio del demandante.
- 3.- Precisar la resolución que se impugna.
- 4.- Indicar la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando se demande a éste.
- 5.- Los hechos que den motivo a la demanda.
- 6.- La expresión de los agravios que causa el acto impugnado.
- 7.- Las pruebas que se ofrezcan.
- 8.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- 9.- Deberá contener la firma del demandante, en caso de no saber o poder firmar imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego, artículo 199.
- 10.- Deberá aparecer un demandante, salvo cuando se impugnen resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, artículo 198.

Si se omiten los datos previstos en los puntos dos, tres, cuatro y seis, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta; si se omite el del punto nueve, o no se cumple con el punto diez, el escrito de demanda se tendrá por no presentado.

Es indispensable que a la demanda deban adjuntarse los siguientes documentos:

- 1.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que de la dependencia o Administración Pública a que pertenezca la autoridad emisora del acto impugnado o, en su caso, para el particular demandado.
- 2.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fué reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.
- 3.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- 4.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el desandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- 5.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- 6.- Las pruebas documentales que ofrezca.

La omisión de no adjuntar los documentos indicados trae como consecuencia que, el magistrado instructor tenga por no ofrecidas las pruebas o por no presentada la demanda cuando se trate de los documentos señalados en los puntos uno a cuatro.

## 2.- PLAZO Y LUGAR PARA INTERPONER DE LA DEMANDA

La demanda deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución demandada, ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que la emitió.

El plazo de los cuarenta y cinco días empieza a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

El Artículo 255 del Código Fiscal establece que, las notificaciones surten sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas. En los casos de notificaciones por lista se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado.

Cuando la notificación es omitida o irregular se entiende legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

La demanda puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Si el interesado fallece durante el plazo para iniciar juicio, el término se suspende hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

Cuando las autoridades pretendan modificar o nulificar un acto emitido por ellas mismas que sea favorable a un particular, cuentan con un plazo de cinco años siguiente a la fecha en que se haya emitido la resolución demandada, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en que se puede demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto.

## D.- CONTESTACION DE LA DEMANDA

### 1.- REQUISITOS DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA

Una vez admitida la demanda, se corre traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste; la contestación de la demanda debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, siendo los siguientes:

1.- Señalar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; siendo éstos únicamente los siguientes:

- A.- La incompetencia en razón de territorio.
- B.- El de acumulación de autos.
- C.- El de interrupción por causa de muerte o disolución.
- D.- La recusación por causa de impedimento.
- E.- El de nulidad de notificaciones.

2.- Expresar las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

3.- Referirse concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según el caso.

4.- Exponer los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.

5.- Señalar las pruebas que se ofrezcan y en su caso indicar los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

La omisión de estos requisitos trae como consecuencia que la contestación de demanda de desecho por improcedente.

La parte demandada deberá adjuntar a la contestación de demanda los siguientes documentos:

- 1.- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- 2.- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- 3.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- 4.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Por la falta de los documentos indicados en los puntos uno y dos se tendrá por no presentada la contestación de la demanda; y si se trata de los indicados en los puntos tres y cuatro se tendrán por no ofrecidas.

#### 2.- PLAZO PARA CONTESTAR LA DEMANDA

La parte demandada cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surte efectos el emplazamiento para la contestación de la demanda.

La notificación del emplazamiento surte sus efectos igual que la notificación de la resolución demandada.

Si son varios los demandados, el término para contestarlos corre individualmente, y si alguna autoridad no fue señalada por el actor como demandada, de oficio se le corre traslado para que conteste en igual plazo.

Cuando no se produce contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

El tercero cuenta también, con un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se le corrió traslado de la demanda para apersonarse en juicio, mediante escrito que contenga los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto. Deberá también adjuntar, cuando no gestione en nombre propio, el documento que acredite su personalidad, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos, ya que de no hacerlo así, también se le tendrán como no ofrecidas estas pruebas.

**E.- AMPLIACION DE LA DEMANDA Y DE LA CONTESTACION A LA  
AMPLIACION DE LA DEMANDA.**

**AMPLIACION DE LA DEMANDA**

Cuando nos referimos a la demanda señalamos que a ésta debe adjuntarse la resolución que se impugna, o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad, es decir el documento presentado ante las autoridades administrativas el cual no ha sido resuelto, entendido por el silencio de la autoridad, como resuelto negativamente; por lo que en este caso se demanda una negativa ficta.

Así, al momento de plantearse la demanda y no conocerse los motivos que tenga la autoridad de esa negativa resulta por tanto que éstos serán dados a conocer al contestarse la demanda planteada, por lo que una vez que el demandante conoce los motivos de esa negativa ficta, será cuando podrá plantear sus argumentos en contra de ellos por lo que cuenta con otro plazo de 45 días hábiles siguientes al en que surte efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demanda, corriéndose con éste la contestación de la demanda.

Procede también la ampliación de la demanda contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando éstos se den a conocer hasta la contestación de demanda, y por último cuando el acto administrativo no fue notificado.



Ruiz Pérez (217) nos dice que: "La resolución negativa es, pues, una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad: se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, de aquí que se opine que cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa, hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado; la demandante tiene la obligación de exponer en su escrito de demanda las causales de ilegalidad que demuestren la nulidad de la resolución negativa."

Este mismo autor nos explica que, la resolución negativa, mejor conocida como negativa ficta, surge en 1938 para la materia tributaria y con el tiempo se fue ampliando a determinadas resoluciones en materia administrativa, que hoy la ha hecho extensiva el Tribunal Fiscal de la Federación para toda clase de actos sobre los cuales tenga conferida este Tribunal competencia, en los términos del artículo 23 de su Ley Orgánica. Así desde la vigencia del primer Código Fiscal de la Federación, lo. de enero de 1939, se reglamentó el silencio de la autoridad fiscal para materia exclusivamente tributaria, al expresar el artículo 162 de dicho ordenamiento que "El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un

particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días.

Actualmente nuestro Código Fiscal en su artículo 37 contempla un plazo de cuatro meses para que pueda configurarse la negativa ficta, pues establece: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte."

#### CONTESTACION DE LA AMPLIACION DE DEMANDA.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda es de 45 días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

"Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que

por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

## F.- MEDIOS DE PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD

Nos dice Castillo y Larrañaga (218) que: "La palabra prueba trae su etimología, según unos, del adverbio probe, que significa honradamente, por considerarse que obra con honradez el que prueba lo que pretende; o, según otros, de la palabra probandum, que significa recomendar, probar, experimentar patentizar, hacer fe, según expresan varias leyes del Derecho Romano."

Este mismo autor, citando a Carnelutti, dice que: "...sin ellas -refiriéndose a las pruebas- el derecho no podría, en el noventa y nueve por ciento de los casos, alcanzar su fin... -por lo que afirma- ...quien tiene un derecho y carece de los medios probatorios para hacerlo valer ante los Tribunales en caso necesario, no tiene más que la sombra de un derecho."

En materia contenciosa administrativa, en el período probatorio, nos encontramos con el problema de la presunción de legalidad de las resoluciones administrativas y particularmente las de carácter fiscal, de manera que aun en forma limitada, afecta los principios genéricos de la carga de la prueba, estableciendo una posición ventajosa de carácter procesal en beneficio de las autoridades tributarias, de tal manera que se ha modificado en sentido inverso al antiguo y tradicional

proverbio in dubio contra fiscum, por el que puede estimarse como lo opuesto, es decir, in dubio pro fiscum. (219)

Esta presunción de legalidad a favor de las autoridades se encuentra establecida en el artículo 68 del Código Tributario, que establece:

"Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la afirmativa implique la afirmación de otro hecho."

Como señala Fix Zamudio (220) que esta presunción repercute en la carga de la prueba sobre la ilegalidad de las resoluciones tributarias combatidas por el contribuyente, el cual está obligado a demostrar que las autoridades fiscales infringieron las disposiciones legales aplicables, pues de lo contrario, el Tribunal debe declarar la validez de las propias resoluciones impugnadas.

En el contencioso administrativo no existe una reglamentación de la prueba, ni en lo relativo a su exclusión, pero es muy importante para el particular allegar a la autoridad administrativa todas las pruebas que considere convenientes,

219 Fix Zamudio. Héctor, Introducción al..., p. 1094  
220 Fix Zamudio. Héctor, "Organización de...", p. 302

para que cuando se llegue a la siguiente instancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación promoviendo demanda de nulidad, éste aprecie que la resolución impugnada es ilegal tal y como se probó ante la propia autoridad administrativa, a menos que ésta se haya negado a admitir pruebas que se le ofrecieron, o que en el procedimiento administrativo no se le haya dado al actor oportunidad de ofrecerlas. (221)

Los preceptos 209, 213 y 230 a 234, del Código Tributario, que regulan los medios probatorios resultan insuficientes, por lo que se acude a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el Código Fiscal, los medios de prueba que con precisión se reglamentan son las pruebas documentales, pericial y testimonial, pero ello no significa que se excluyan a otros medios, como los señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, dentro del que encontramos los siguientes:

- 1.- La confesión.
- 2.- Los documentos públicos.
- 3.- Los documentos privados.
- 4.- Los dictámenes periciales.
- 5.- El reconocimiento o inspección judicial.

221 De la Garza, Sergio Francisco. "La Determinación de la Obligación Tributaria". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta: Número Extraordinario, México, D.F. 1972, p. 208

6.- Los testigos.

7.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

8.- Las presunciones.

De los anteriores medios de prueba, la única que no se admite en el contencioso administrativo es la confesional a cargo de las autoridades mediante la absolución de posiciones y desde luego las que van contra la moral y el derecho.

Es posible incluso aportar pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado sentencia, debiendo el magistrado instructor, en este caso, ordenar dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Así mismo el magistrado instructor puede acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia; por lo que puede allegarse elementos para la convicción del asunto.

Cuando no se adjuntan a la demanda los documentos probatorios, el magistrado instructor tendrá por no ofrecidas éstas, por lo que el demandante no logrará acreditar su acción y en consecuencia la resolución demandada quedará firme.

#### G.- CIERRE DE LA INSTRUCCION

Con los alegatos se inicia la fase conclusiva, que merece especial consideración porque de ellos "...repercuten cuestiones jurídicas novedosas y trascendentes par la creación de futuros criterios jurisprudenciales..." (222)

Para Gómez Lara (223) los alegatos son: "...la exposición de los razonamientos de las partes que proponen al tribunal a fin de determinar el sentido de las inferencias o deducciones que cabe obtener atendiendo a todo el material informativo que se le ha proporcionado desde el acto inicial del proceso hasta el precedente o inmediato anterior a los alegatos."

Para Becerra Bautista (224) los alegatos son: "Las argumentaciones jurídicas tendientes a demostrar al tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta al caso controvertido, con base en las pruebas aportadas por las partes."

Ovalle Favela (225) afirma que: "...los alegatos son las argumentaciones que formulan las partes, una vez realizadas las fases expositivas y probatoria, con el fin de tratar de demostrar al juzgador que las pruebas practicadas han

222 Armienta Calderón. Gonzalo. Op. cit.. p. 145

223 Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal.... p. 123

224 Becerra Bautista. José. Op. cit., p. 134

225 Ovalle Favela. José. Op. cit.. p. 137



confirmado los hechos afirmados y que son aplicables los fundamentos de derecho aducidos por cada una de ellas, por la cual aquél deberá acoger sus respectivas pretensiones al pronunciar la sentencia definitiva."

En el juicio de nulidad, el magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no exista ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular los alegatos por escrito, mismos que si se presentan en tiempo deben ser considerados al dictar sentencia, vencido el plazo, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin que sea necesario declaración expresa.

## H.- SENTENCIA

Afirma Gómez Lara (226) que: "...la sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."

Eduardo Pallares (227) define a la sentencia como: "...el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso."

Para Ovalle Favela (228), "...sentencia es la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso."

Couture, citado por Gómez Lara (229), contempla a la sentencia desde tres puntos de vista: como hecho jurídico, como acto jurídico y como documento. "El análisis se reduce a dos enfoques: al de la sentencia como acto jurídico y como documento; pero como documento en cuanto a que este es cosa material en donde se plasma los conceptos y las ideas."

- 226 Gómez Lara, Cipriano, Derecho Procesal.... p. 127
- 227 Pallares, Eduardo, Op. cit., p. 425
- 228 Ovalle Favela, José, Op. cit., p. 146
- 229 Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal.... p. 129

## 1.- CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS

Las clasificaciones de las sentencias, dice Briseño Sierra (230), no han sido admitidas en forma unánime por la doctrina, pero se distingue entre ellas las constitutivas, declarativas y de condena; en las que no se consideran a otros actos resolutivos o pronunciamientos que no tienen influencia directa sobre el litigio (autos, decretos o interlocuciones).

Las primeras son aquellas que producen el efecto inmediato de crear modificar o extinguir una relación contradicha; las constitutivas se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión; y las de condena o de pretensión, son las que imponen una responsabilidad a cargo del perdidoso, por lo que está constreñido a dar, hacer o no hacer algo, también pretendido contenciosamente.

## 2.- REQUISITOS Y CONTENIDO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El documento en que aparece el texto de la sentencia debe reunir requisitos formales y requisitos materiales o de fondo; los primeros componen las siguientes cuatro secciones (231):

1.- El preámbulo o identificación; en el se contienen todos los datos de identificación del asunto, tales como el lugar y fecha del tribunal que emite la resolución, los nombres de las partes y el tipo de juicio o proceso de que se trate.

230 Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal.... p. 239

231 Gómez Lara, Cipriano, Derecho Procesal.... p. 129 y 130

2.- Los resultandos o narración; contiene los antecedentes del asunto, refiriéndose a la posición de cada una de las partes, sus argumentos, las pruebas ofrecidas y desahogadas.

3.- Los considerandos; resulta la parte importante de la sentencia, pues en ella expone el juzgador las conclusiones a las que llega, como resultado del análisis de lo afirmado y probado.

4.- Puntos resolutivos.- En el encontramos en forma concreta el sentido del fallo, si es favorable al actor o al demandado, si existe condena y cual es ésta y el plazo para cumplirla.

Los requisitos materiales o de fondo son los siguientes:

1.- Congruencia; es la relación lógica que debe existir entre lo pedido y lo resuelto por el juzgador.

2.- Motivación; se refiere a la obligación de la autoridad de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución, derivado ésto de la garantía constitucional de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional.

3.- Exhaustividad; significa que el juzgador debe resolver respecto a todas las cuestiones planteadas por las partes, y sólo sobre éstas y analizar todas y cada una de las pruebas aportadas.

Por lo que se refiere al contenido de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación puede ser cualquiera de los supuestos del artículo 239 del Código Tributario, que e

continuación se enumeran, sin que a nuestro juicio, éstos puedan ser considerados como efectos de la sentencia.

- 1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- 2.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- 3.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Para que las sentencias del Tribunal Fiscal puedan declarar que una resolución administrativa es ilegal, se debe demostrar alguna de las causales que establece el artículo 238 del precitado Código, siendo las siguientes:

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

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

Si se demuestra alguna de las causales de los puntos dos, tres y en su caso cinco, la sentencia del Tribunal será para el efecto de que se emita nueva resolución.

### 3.- CLASES DE SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Pasemos ahora a tratar de establecer que clase de sentencias emite el Tribunal Fiscal de la Federación, pues de ello podremos desprender si es un Tribunal de simple anulación, de plena jurisdicción o si tiene características de ambos.

Fix Zamudio (232) considera que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación son de carácter condenatorio, pues todo fallo de nulidad implícitamente supone una condena genérica de resarcimiento, por lo que las sentencias de este tribunal pueden asumir el carácter condenatorio o puramente declarativo, dependiendo de que se condene o absuelva a la administración.

Briseño Sierra (233) considera que, las sentencias que emite el Tribunal Fiscal no siempre son meramente declarativas, porque éste no se limita a declarar la validez o nulidad del acto

232 Fix Zamudio, Héctor, Introducción al.... p. 1013

233 Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal...., p. 243

impugnado, pues en algunos casos se acoge la pretensión para ordenar devoluciones, o se establecen bases para liquidar.

Para clasificar al Tribunal Fiscal de la Federación como de plena jurisdicción o de simple anulación, se ha considerado que, si éste puede ejecutar sus fallos tendrá el carácter de plena jurisdicción; si sólo se concreta a anular o reconocer la validez del acto, tendrá entonces el carácter de tribunal de simple anulación, por lo que consecuentemente su ubicación dependerá de considerar que clase de sentencias emite el Tribunal.

Para nosotros las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser de plena jurisdicción o de simple anulación, es decir puede dictar sentencias constitutivas o meramente declarativas, pero las características de estas, no radicarán en el imperio que pueda o no tener el Tribunal Fiscal para hacer vales sus fallos.

En efecto, de acuerdo con Briseño Sierra (234), es el contenido de la sentencia y no su carácter imperativo, lo que nos dará la clase de fallo; es decir, "...la ejecución no es contenido del fallo, no hay pronunciamientos que decidan la ejecución, aunque exista un juicio ejecutivo en que el litigio versa sobre su procedencia."

Si el fallo resulta desfavorable para el particular, y si el litigio versa sobre algún cobro por parte de las autoridades, tendremos entonces que la sentencia es condenatoria, independientemente que con posterioridad las autoridades ejecuten el acto, ya que la ejecución no es contenido de la sentencia.

Si la sentencia es favorable al particular, y si la pretensión consiste en una devolución de dinero, entonces el contenido de ésta tendrá también el carácter de condenatoria; pero si la sentencia es desfavorable a la pretensión del particular, entonces será una resolución simplemente declarativa.

Si la autoridad no cumpliera con el fallo, es decir no se diera la ejecución, esto no desnaturaliza la sentencia, ya que la imposibilidad de ejecutar, como sucede en muchos casos, de ninguna manera restringe la jurisdicción y competencia del órgano jurisdiccional, ni la de sus fallos.

En resumen, creemos que al tratar de ubicar al Tribunal Fiscal como de plena jurisdicción o de simple anulación, se ha entendido erróneamente el significado y contenido del término jurisdicción, confundiéndolo con el alcance que el Tribunal Fiscal tiene dentro de sus funciones o competencia.

Como lo señalamos, cuando nos referimos al concepto de jurisdicción, éste y el término de competencia no son



sinónimos, pues el primero es una función soberana del Estado-Gobierno, el cual esta representado por autoridades, a las que se les dan una serie de competencias enmarcadas dentro de diversos ordenamientos legales; señalamos también que los dos términos de referencia son autónomos.

Si al Tribunal Fiscal de la Federación, dentro de los ordenamientos que rigen su competencia, no se le otorgan facultades para ejecutar sus fallos, no por ello se puede pensar que el contenido de sus sentencias sea únicamente declarativo sino que también en algunos caso son constitutivas, por desprenderse del propio contenido de las sentencias, en virtud de lo cual se puede afirmar que es un tribunal de plena jurisdicción, aún cuando no ejecute sus fallos.

La afirmación anterior es más notable en las sentencias que obligan a la autoridad a cumplir la sentencia a través de un acto, procedimiento o resolución, en la forma y términos que el propio tribunal le precise.

Una vez determinada las clases de sentencias que dicta el Tribunal Fiscal, veamos el procedimiento y los requisitos para dictar ésta.

Al día siguiente al que se cierre la fase de instrucción, la Sala cuenta con un plazo de sesenta días para pronunciar la sentencia, ya sea por unanimidad o mayoría de votos de los

magistrados que la integran. Para ello el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al del cierre de la instrucción.

Si la mayoría de los magistrados están de acuerdo con el proyecto el magistrado disidente puede limitarse a decir que vota en contra del proyecto o formular un voto particular, el cual debe presentar en un plazo no mayor a diez días.

Si el proyecto no es aceptado por los otros magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto puede quedar como voto particular.

Salvo cuando se emite resolución que sobresee el juicio, ya sea parcial o totalmente, no es necesario que se cierre la instrucción para emitir sentencia; por lo que señalaremos los cinco casos en que se puede sobreseer un asunto:

- 1.- Por desistimiento del demandante.
- 2.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.
- 3.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- 4.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- 5.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

## I.- LOS MEDIOS DE IMPUGNACION EN EL JUICIO DE NULIDAD

Los recursos son medios de impugnación, mas no todo medio de impugnación resulta ser un recurso; es decir la expresión medio de impugnación es mucho más amplia que el término recurso.

Podemos entender como recurso, al medio de impugnación que se encuentra dentro del proceso, que pertenece a un sistema procesal, que está reglamentado por el mismo, pues si se encuentra reglamentado o deriva de otro régimen procesal será un medio de impugnación autónomo; pero cualquiera que sea el medio de impugnación traerá como resultado que la resolución impugnada se confirme, se modifique o bien se revoque. (235)

Los recursos en el juicio de nulidad constituyen una instancia ante el propio organismo que tramita el juicio, ante su superior jerárquico o ante u órgano revisor específico, para reclamar la legalidad o procedencia de un acto de autoridad.

El Código Fiscal de la Federación regula dentro del juicio de nulidad, el recurso de reclamación y el de revisión; procediendo el primero contra las resoluciones del magistrado instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención del tercero.

La reclamación se interpone ante la Sala Regional dentro del término de cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva; debiendo ordena el magistrado instructor que se corra traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga, y sin más trámite dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días.

salvo cuando la reclamación se interpone contra el acuerdo que sobresee el juicio, por el desistimiento del demandante, antes de que se hubiera cerrado la instrucción, no es necesario dar vista a la contraparte.

Afirma Kaye (236) que, la reclamación no procede en contra de los acuerdos que prevengan al actor para que aclare, corrija o cumpla la demanda.

El recurso de revisión sólo puede ser impugnado por la autoridad a través de su unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas.

Este recurso se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva,

mediante escrito presentado ante ésta dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación.

La procedencia de este recurso es contra las violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo, o por violaciones cometidas en propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión, pudiendo determinarse la cuantía, en caso de contribuciones inferiores a los doce meses, al dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

Si la cuantía es inferior a la que corresponda, de acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior, o es indeterminada, el recurso puede proceder si el asunto es de importancia y trascendencia, debiéndose razonar estas circunstancias para efectos de su admisión.

En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tiene importancia y trascendencia los asuntos que versan sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que

integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para efectos del seguro de riesgos de trabajo.

Cuando la sentencia afecta el interés fiscal de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede interponer el recurso de revisión, si a su juicio tiene importancia. independientemente de su monto, al tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijarse el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Este recurso procede contra las resoluciones o sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Fiscal cuando se trate de asuntos con características especiales que ésta resuelva por así considerarlo.

Un medio de impugnación autónomo en contra de las resoluciones definitivas o sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, con el que cuenta el particular, es el juicio de amparo directo, el cual se promueve ante un Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa. Por lo que si el particular interpone amparo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante recurso de revisión, el Tribunal de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso.

## C O N C L U S I O N E S

Del análisis del presente trabajo encontramos puntos relevantes que merecen ser tomados en consideración:

1.- El procedimiento contencioso administrativo, que se desarrolla en el Tribunal Fiscal de la Federación es sin lugar a dudas un proceso, por contener todas las características y elementos propios de éstos.

2.- Si bien es cierto que las contiendas llevadas a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación son estrictamente un proceso, no podemos dejar de utilizar el término de juicio de nulidad, por encontrarse éste tan arraigado dentro del lenguaje jurídico cotidiano y en nuestra legislación.

3.- Dentro del procedimiento contencioso administrativo los principios de la carga de la prueba cambian, al darse la presunción de legalidad de los actos de las autoridades administrativas, por lo que al particular corresponde en principio desvirtuar dicha presunción.

4.- En los juicios que se llevan ante el Tribunal Fiscal de Federación, no existe el término de ofrecimiento de pruebas, sino que éstas se deben aportar junto con la demanda.

5.- En el contencioso administrativo es posible demandar la negativa ficta, lo que puede llevar a la ampliación de la demanda y de la contestación a ésta.

6.- La historia constitucional del contencioso administrativo ha sido la de un sistema mixto, por haberse implantado dentro del sistema judicialista y por crearse tribunales contenciosos administrativos.

7.- Aun cuando el Tribunal Fiscal nace en contra de la Constitución, por no contener ésta precepto alguno que lo contemplara, ha sido tal su importancia que incluso se reformó el artículo 104 de nuestra Constitución en dos ocasiones para dar cabida a este tipo de tribunales.

8.- El calificativo del Tribunal Fiscal de la Federación como de plena jurisdicción o de simple anulación, dependerá del contenido de las sentencias y no del las facultades que tenga para ejecutar sus resoluciones.

9.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser condenatorias o declarativas; cuando se emiten las primeras el Tribunal será calificado como de plena jurisdicción y si se emite las segundas, como de simple anulación.

10.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación no son definitivas, porque pueden ser recurridas tanto por la autoridad como por el particular a través del recurso de revisión o de la demanda de amparo directo, respectivamente.



BIBLIOGRAFIA

- Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, UNAM, México, 1979.
- Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Cuestiones de Terminología Procesal, UNAM, México, 1972.
- Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Estudios de Teoría General e Historia del Proceso, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974.
- Aragoneses Alonso, Pedro, Proceso y Derecho Procesal, Editorial Aguilar, Madrid España, 1960.
- Arrieta Calderón, Gonzalo M., El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, UNAM, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, S.A. de C.V., México.
- Becerra Bautista, José, El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, México, 1981.
- Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e Hijos, Sucs., México, D.F., 1964.
- Carnelutti, Francesco, Instituciones del Proceso Civil, Traducción de la quinta edición italiana por Santiago Sentís Melendo, Vol. I, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires Argentina.
- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1923.
- Carrillo Flores, Antonio, La Defensa de los Particulares Frente a la Administración Pública en México, Editorial Porrúa, S.A, México, 1939.
- Castillo Larrañaga, José y de Pina, Rafael, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México, 1950.
- Domínguez del Río, Alfredo, Compendio Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México, 1977.
- Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia, Edit. Norbajacaliforniana, Ensenada B.C., 1974.
- Fix Zamudio, Héctor, Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Separata, Madrid, 1969.

Fraga, Gehino, Derecho Administrativo, 24a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1981.

Gómez Lara, Cipriano, Derecho Procesal Civil, Editorial Trillas, 4a. Edición, México, D.F., 1989.

Kaye, Eleonise J., Derecho Procesal Fiscal, Editorial Themis, Primera Edición, México, D.F., 1989.

Manresa y Navarro, D. José María, Comentarios al Código Civil Español, Tomo X. 4a. edición, Editorial Revs., Madrid España, 1931.

Marçain Manatou, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Editorial Universitaria Potosina, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1969.

Morales L., Gabriel, Justicia Administrativa, Editorial Trillas, Primera Edición, México, 1987.

Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

Ovalle Favela, José, Derecho Procesal Civil, Edit. Harla, S.A. de C.V., México, 1980.

Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa. 16a. Edición, México, 1984.

Romero, Mauro Miguel y Carlos de Miguel y Alonso, Derecho Procesal Práctico, Tomo I, Editorial Urgel, Undécima Edición, Barcelona, 1967.

Romero, Mauro Miguel y Carlos de Miguel y Alonso, Tratado de Procedimientos Judiciales, Edit. Urgel, Madrid, 1966.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, 13a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1935.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1898-1957, Editorial Porrúa, S.A., 12a. Edición, México, 1983.

Witker, Jorge, Como Elaborar una Tesis de Grado en Derecho, 2a. edición, Editorial PAC, México, 1986.

R E V I S T A S

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Proceso Administrativo", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIII, Número 51, México, julio-septiembre de 1963.

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Los Conceptos de Jurisdicción y Competencia en el pensamiento Lascano", Revista de Derecho Procesal, Tomo I, 1954.

Atchabahian, Adolfo, "Lo contencioso Tributario en America", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Enero de 1922.

Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de los Tribunales Administrativos", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, cuarto número extraordinario, México, D.F., 1971.

Cortina Gutiérrez, Alfonso, "Ciencia Financiera Derecho Tributario", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Vol.I Cuarto Número Extraordinario, México, D.F., Julio de 1972.

De la Garza, Sergio Francisco, "La Determinación de la Obligación Tributaria", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarto Número Extraordinario, México, D.F. 1972.

Fix Zamudio, Héctor, "Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXX Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, D.F.

Fix Zamudio, Héctor, "Organización de los Tribunales Administrativos", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarto Número Extraordinario, México, 1971.

Flores Zavala, Ernesto, " El Tribunal de lo Contencioso Administrativo ". Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Número Uno, Vol. I, México, D.F., 17 de julio de 1972.

Lomelí Cerezo, Margarita, "Problemática de las Vías de Defensa en Materia Fiscal Federal", Revista Jurídica Isegoria, Monterrey N. L., Mexico, 1979.

Ruiz Pérez, Tomás, "Doctrina Administrativa", Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Toluca, México, Año II, Numero 5, Julio-Septiembre, 1989.

Cámara de Diputados del Congreso de la LII Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo X, México 1985.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1981.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938.

Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10. de abril de 1967.

Ley de Amparo.

Código Federal de Procedimientos Civiles.