

7  
24 320809



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

PLANTEL TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

"REFORMAS LEGALES PARA EL ESTABLECIMIENTO  
DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA EL P D :  
CESAR ENRIQUE GARZA SAMPERIO

ASESOR: LIC. TOMAS CORTES SAMPERIO

MEXICO, D. F.

TELIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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.

# I N D I C E

Página

## PROLOGO

## INTRODUCCION

## CAPITULO I

EVOLUCION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	1
I.1. Antecedentes a la Revolución Francesa	2
I.2. El Consejo de Estado Francés	12
I.3. La justicia administrativa en México	20
I.4. Origen y desarrollo histórico del Tribunal Fiscal de la Federación	28

## CAPITULO II

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	40
II.1. Análisis de la Competencia formal y material del Tribunal	41
II.2. Integración del Tribunal Fiscal de la Federación	44
II.3. Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación	46
II.4. El juicio de amparo en materia fiscal	69

## CAPITULO III

DERECHO JURISDICCIONAL TRIBUTARIO COMPARADO	78
III.1. Estados Unidos	79
III.2. Francia	84
III.3. España	101

## CAPITULO IV

TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS	
ESTATALES	114
IV.1. Reforma del Artículo 116 Fracción IV Constitucional	115
IV.2. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México	117
IV.2.1. Su integración y competencia	119
IV.3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	125

## CAPITULO V

RAZONES PARA LA CREACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	145
V.1. Sociales	146
V.2. Jurídicas	151
V.3. Administrativas	165

**CONCLUSIONES**

**169**

**BIBLIOGRAFIA**

**183**

## P R O L O G O

Para un estudioso del Derecho, el escribir un trabajo de tesis, lejos de que signifique la sustentación del requisito legal correspondiente para optar por el título de Licenciado en Derecho con el que se entiende por concluida una carrera universitaria, significa no una conclusión en sí, sino una altísima introducción, un solemne comienzo por el que el amante de la Justicia inicia su marcha hacia otra trascendental obtención y que no es otra más que la entrega total al extenso y casi ilimitado mundo del conocimiento jurídico, con la sencilla convicción de que solo ese logro nos hará más justos pero mejores guardianes de la Ley. Esta es mi definición, este es mi caso.

No podría asegurar que siempre he sido un estudioso del Derecho, pero daría hasta mi vida para manifestar, que siempre he sido un amante de la Justicia. A partir de mi llegada al estudio del Derecho, estudioso fuí desde un principio, más sin embargo, seguiré ofreciendo mi vida a la Justicia.

En esta ocasión, este vitalicio y poderoso binomio de móviles fueron, efectivamente, los que habrían que desembocarme necesariamente hacia la realización de este trabajo de tesis.

Ante la universalidad de la Jurisprudencia, tuve que fijar mi lupa en una materia que, a mi leal entender, ha quedado en cierto rezago por el Legislador y ello, obviamente, repercute fatalmente en el justiciable; la materia en comento es la Justicia Administrativa en nuestro solar patrio.

Con mi formación jurídica fuí satisfaciendo mi íntima necesidad nata de conocer la entera reglamentación o normatividad que envuelve al grupo social en el que vine a nacer; al darle forma a mi criterio, con ese buril jurídico, entendí que, a mi juicio, nada tiene tanta delicadeza como el penetrante evento de que existan deficiencias o ausencias normativas que obstaculicen una impartición de Justicia efectiva, y que en puridad tanto lógica como jurídica no cumplen con la máxima Ulpiana de dar a cada quien lo que le corresponde.

Dicho aserto encuentra sentido, pero, sobre todo, un origen fundado cuando me percaté que, en materia de Justicia Administrativa en México, en STRICTU-SENSU, el gobernado no recibe la dación de justicia que le corresponde siempre que su esfera jurídica es afectada con motivo de un acto ilegal emanado de un agente de la Administración Pública, y éste tampoco recibe una aplicación justa por la magnitud del ilícito que realiza y todo por que no existe actualmente un órgano jurisdiccional EX-LEGE que lo juzgue, pero, más que nada, que lo condene efectivamente a la obligación de satisfacer justamente al gobernado agraviado por su ilícito proceder administrativo.

Pues bien, si la condición para la subsanación de tal entuerto fuera la de que se creara un órgano jurisdiccional que entre otras, posea esa característica dicha; entonces esa condición está casi resuelta, ya que en este trabajo de tesis me he propuesto, con mi mejor empeño pero con mi modesto cincel jurídico, proyectar y plasmar la forma que tendría un Tribunal de esta naturaleza al que he llamado Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, y que será develado en el contenido de esta tesis.



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

En México, aún en estos tiempos de logrado progreso y de perenne cambio, es advertible el hecho de como todavía existen rezagos -ya sea dispersos o conjuntos- en nuestra Legislación Contenciosa Administrativa, que impiden y obstaculizan el avance de nuestro país hacia la consecución efectiva de un Estado Moderno de Derecho.

En la especie, distinguimos que en la manera en que se ajusten la totalidad de los actos de los agentes de la Administración Pública Federal, con las excepciones a las que nos referimos acuciosamente en el cuerpo de este trabajo, a un marco legal definitivo en el que se ofreciera la facultad a un órgano jurisdiccional de examinar y de tener el control de la legalidad de dichos actos, en donde se condene al agente administrativo sobre cualquier transgresión a la esfera jurídica de un justiciable; sería en la manera en que en nuestro Solar Patrio pudiéramos hablar de un Estado Moderno de Derecho, toda vez de que, precisamente, uno de los elementos de este último es que exista la posibilidad de responsabilizar a la Administración sobre sus actos, en la forma en como sucede en países del primer mundo, como sería el caso de Francia por citar alguno.

Luego entonces, tenemos que en nuestra patria todavía no existe un Tribunal Administrativo, de justicia ordinaria y plena jurisdicción, dotado de imperio suficiente para cumplir sus

resoluciones y sancionar a la Administración cuando resultase reo en alguna controversia determinada ventilada en un cauce jurisdiccional.

Ahora bien, las ventajas y la prosperidad que traería consigo el establecimiento, en la vida jurisdiccional de nuestra nación, de un Tribunal de esta naturaleza, obedecen a varios y muy importantes órdenes, y todos y cada uno de ellos son abordados con suficiencia en la parcela correspondiente del contenido de este trabajo. Empero, no está de más acotar que dicho establecimiento tendría imbitivo el que, básicamente, el gobernado disfrutará con mejor provecho de la garantía individual de expeditez de Justicia (que preconiza el artículo 17 Constitucional), en virtud de que la senda procesal Contencioso Administrativa sería reducida unitariamente en la manera en que se precisa y razona dentro del texto de este trabajo, lo mismo de su integración, funcionamiento y competencia, eso por un lado; por otro lado, dicho establecimiento compelería a la Administración Pública Federal a tener mayor precaución jurídica debido a la siempre presente oportunidad que tendrá el particular de llevar aquél acto emanado de ella que lo moleste ilegalmente a la examinación de este Tribunal; en otras palabras, ya no pasaría inadvertido un acto administrativo de esa naturaleza.

Visto el perfil del Tribunal en comento, resulta claro que su nombre tendría que ser el de: Tribunal Federal de lo

Contencioso Administrativo, y no encontramos razón alguna que impida que así lo llamemos.

Naturalmente que para incorporar nuestra tesis tuvimos que dar una revisión a todo lo que consideramos relativo y concerniente en cuanto a la misma. Razón por la que echamos un vistazo histórico a la Justicia Administrativa; así mismo, una revisión a la carrera jurisdiccional Contencioso Administrativa en el foro de nuestro país, hasta conocer al Tribunal Fiscal de la Federación y el proceso que en él se sigue (Juicio de Nulidad); igualmente, no perdimos de vista a jurisdicciones contencioso administrativas extranjeras, estudiándolas de modo comparativo; también, seguimos de cerca a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Locales, en particular el Capitalino Federal y el Mexiquense y de ellos su integración, competencia y funcionamiento, principalmente. Todo ese conjunto de elementos, a nuestro juicio, fueron necesarios por revisar, e indispensables para de su experiencia conformar la estructuración y establecimiento del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, que sin duda alguna daría a México un lugar distinguido en el contexto ecuménico del Estado Moderno de Derecho.

# C A P I T U L O I

## EVOLUCION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

### I.1. ANTECEDENTES A LA REVOLUCION FRANCESA

Antes de recorrer y echar un vistazo a la carrera cronológica que ha seguido la jurisdicción especial encargada de resolver las controversias que surjan entre los órganos de Administración Pública y los sujetos administrados, esto es: La Justicia Administrativa; deseamos advertir que desde tiempos remotos, en las sociedades organizadas, se distinguió la existencia -escasa o profusa- de las tres funciones torales de todo sistema de Derecho, concernientes a la creación o establecimiento, a la observancia y aplicación de normas de general cumplimiento y, a la resolución de controversias que den lugar; y que en estas tres funciones, el cuidado de la cosa pública y la solución de controversias generalmente han estado unidas en un mismo mando indiviso.

Consideramos que la esencia de la Justicia Administrativa, radica en el fenómeno de que los órganos del Estado al disponer o pronunciar su voluntad -ya expresada en Derecho- dependen irremediamente, para ello, de personas físicas y al tratar éstas de interpretar esa voluntad, en muchas ocasiones la desvirtúan, y para esa situación inicua, es el propio Estado quien otorga los medios necesarios para su enmienda.

Roma investía a sus funcionarios de JURIDICTIO para que, a parte de pronunciar justicia, tuvieran autoridad coactiva a imponerla. Naturalmente que en ese entonces no se preveía la existencia de una justicia especial como lo es la Administrativa; pero el IUS-CIVILE, propugnando por evitar el Absolutismo y la Tiranía que podrían resultar de un mal ejercicio indiviso de funciones, ofrece el primer antecedente fulgente hacia la división de funciones, como idea de trato más justo hacia los Administrados por parte del Estado, al hacer una escisión del procedimiento judicial en dos fases, que fueron el inire y el in iudicio, donde el judex es distinto del Magistrado, esto es el asomo en un ejercicio de funciones separado en donde tal vez existió la idea de Estado ligado al concepto de "fisco".

Curiosa, pero a la vez ilustrativa, es la anécdota respecto a la ligación del concepto "Fisco", que fue por un asunto fiscal que el más brillante abogado romano, Marco Tulio Cicerón, tuvo su primera actuación en el foro, en la cual el desatado Estoico tuvo ocasión de defender con éxito a Persus acusado de no pagar los justos impuestos determinados por la autoridad y las leyes de la República Romana, logrando Cicerón la anulación de tal determinación, impugnando sobre su proporcionalidad ante el festejo final de la plebe ahí reunida y propia sorpresa de su mentor jurídico, el pontífice Máximo Scaevola.

En la Edad Media, el ejercicio de las tres funciones to-  
rales, a las que nos referimos, conservábase en un mismo man-  
do, en "donde cada señor feudal tenía sus propios funcionarios,  
dictaba sus propias leyes, tenía sus propios tribunales y tam-  
bién su propia administración fuertemente autoritaria"<sup>(1)</sup>. Es-  
tos señores feudales no tenían casi freno que limitara sus fun-  
ciones más que el poderío del monarca del cual tenían su casi  
constante gracia; en el caso de España existió el Municipio  
Floral mediante el cual el Monarca establecía limitaciones a  
los señoríos con el objeto de reducir el poder de la Nobleza  
mediante la dación de Poderes Públicos. El súbdito o vasallo  
no tenía intervención en las tareas administrativas, sólo era  
receptor de ellas, la fórmula del despotismo ilustrado fue la  
de "todo para el pueblo, pero sin el pueblo".

La Justicia Administrativa a lo largo de la historia ha  
sido objeto de disputa por los dos grandes sistemas de proce-  
dimiento jurisdiccional, a decir: El de intervención Judicial,  
y el de Autodeterminación Administrativa. Dentro de los paí-  
ses de formación cultural europea destacan respecto del primer  
sistema: Inglaterra; y del segundo: Francia. También cabe  
advertir que con el transcurso del tiempo cada sistema ha to-

(1) Armienta Calderón, Gonzalo. Revista del Tribunal Fiscal  
de la Federación No. 90. 2a. Epoca. Año VIII. pág. 1073.

mado peculiaridades que escapan a esta clasificación en un sentido ortodoxo, como lo podremos apreciar en el desarrollo de este trabajo.

Nos acota la Dra. DOLORES HEDUAN VIRUES<sup>(2)</sup>, al ilustrarnos sobre la evolución del procedimiento jurisdiccional Anglo Sajón, retomando el tiempo del Feudalismo, que a partir de la unificación de los siete reinos establecidos en Albión, bajo el cetro de Alfredo El Grande, se dan las primeras manifestaciones organizadas de Administración de Justicia consistente en un consejo de ancianos que es consultado por el Rey para legislar, administrar e impartir justicia, a su vez valía la opinión de representantes de cada uno de los burgos rurales y ciudadanos. Esta postura persistió aún en el absolutismo feudal de Guillermo el Conquistador, con las variantes de que instituyó juristas ambulantes, llamados "Jueces de Distrito" dado su jurisdicción y función territorial variable; se fusionan costumbres y normas locales con preceptos de derecho canónico que a la vez debía su vida al derecho Romano; este binomio fusionado procrea la ley común "common law" que obliga a súbditos y al Rey mismo.

(2) Heduan Virues, Dolores. "Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación", Compañía Editorial Continental, 1a. Edición Junio 1961, pág. 14.



El Consejo de ancianos se transforma en el Magno Concilio integrado, que se congregaban tres veces al año y dejaba las tareas permanentes a un grupo selecto de ellos, la "Curia Regis", ésta última da surgimiento a órganos jurisdicentes o tribunales, de estos descollan: la Court of Common Pleas, que conocía sobre asuntos de índole civil y penal de derecho común; la Court of Chancery, que le competía asuntos de normas de equidad distintos del derecho común; y la Court of King's Bench que dirimía litigios en los que la corona era parte.

En ese estado de cosas, Juan Sin Tierra concerta con los Barones Feudales la Carta Magna de 1215, en la que se dispone el respeto a las posesiones y derechos hereditarios del Rey, un plazo perentorio, para reparar daños, siguiente a la denuncia instaurada contra el monarca, previendo facultades coactivas a los barones para ejecutar su cumplimiento en caso de que los "pares" o sea los nobles, que representaban a los barones en el Magno Concilio, así lo hubieran juzgado. Esta inserción en la Carta Magna apunta hacia una limitación al poder público, y configura un importante precedente que translada "mayores garantías de los gobernados frente a los gobernantes"<sup>(3)</sup>.

(3) Heduan Virues, Dolores, op. cit. pág. 15.

Estos tribunales, cincuenta años después, pasaron a formar a El Parlamento, que en tiempos de Eduardo I se integraba por una cámara compuesta por nobles, clérigos, caballeros armados y ciudadanos que como principal función tenían la de ratificar o revocar decisiones de gobierno objeto de queja por parte de Gobernados.

Para el siglo XVI, este Parlamento se torna bicamaral, una compuesta por los Lores y la otra constituida por los Comunes; los Lores representantes de la Nobleza, y los Comunes a su vez del pueblo, no cesaron, en los debates, en propugnar las condiciones que irían a prevalecer -ya fuera para una o la otra causa- en búsqueda de la Supremacía del Poder. Finalmente, en 1689, fue la de los Comunes la que prevaleció al declarar el trascendente Bill of Rights, que, es para los británicos lo que para los otros pueblos civilizados representa una constitución.

Con este Bill of Rights se estatuyó la Independencia del Parlamento, su poder legislativo, la obligatoriedad de sus leyes, y las garantías individuales coetáneas, principalmente. Es así que, en estos tiempos del rey Guillermo de Orange, la cámara de los Lores sufre un quebranto que la haría languidecer eternamente, y la representación popular se erige, por otro lado, como el David que resulta más gigante que Goliat, adquiriendo con buena calidad gradual los atributos representativos de un auténtico y mayoritario Poder.

Tratando de ganar el terreno perdido, Jorge I, para fortalecer las funciones administrativas de gobierno activo, comprende la creación de un gabinete ministerial que lo releve de las fricciones ante los comunes de las que siempre sacaba la peor parte-; y en 1714, convino formarlo con miembros del propio parlamento, uno de los cuales fungiría como Primer Ministro. El Primer Ministro, es a partir de entonces el jefe del Gabinete del Poder Ejecutivo, empero, la concepción de esta figura lejos de balancear el poder, a la larga fortalece parcialmente a los comunes, ya que el Primer Ministro es elegido por la mayoría del Parlamento y esa mayoría la han poseído los comunes casi desde la integración bicameral del Parlamento.

GUILLERMO CALDERÓN, nos indica que se desconoce o no existe la posibilidad constitucional, en Inglaterra y en los Estados Unidos, de establecer dentro de la Administración, órganos jurisdiccionales competentes para abocarse al conocimiento de las resoluciones dictadas por la misma administración pública; esta competencia en todo momento ha sido ejercida en los cauces de los tribunales judiciales. (4)

(4) Calderón, Guillermo. "Justicia Administrativa", Tesis, UNAM. Facultad de Derecho. México, 1942. pág. 23.

Hasta antes del predominio de los comunes, 1699, todos los funcionarios dependían de la corona, esto se traduce en un control de justicia sobradamente parcial.

La vía de mayor importancia para combatir los actos del Estado era la "Injunction"; de proceder ésta se declaraba el "Bill of Injunction" que ordenaba suspender un determinado procedimiento, que competía declararlo a la, ya comentada, instancia llamada Tribunal del Banco del Rey (Court of Kings Bench).

Para 1701, a través del Acta de Establecimiento, los jueces de Paz se hacen independientes del Poder Real, conservando la misma jurisdicción administrativa, dentro de un tenor eminentemente judicial.

El aparato de la organización judicial inglesa, inferior y superior, queda integrado jerárquicamente en definitiva con la reforma de 1873, fecha que es óbice para que abundemos en este momento a su comentario, dado que hemos llegado a tiempos que rebasan los concernientes a este primer subinciso de este Capítulo en relación a lo que, había sido hasta antes de la Revolución Francesa. Pero nótese como no obstante que este sistema contempla la jurisdicción administrativa en competencia enteramente judicial, se presenta el penetrante hecho, du-

rante el intervalo narrado, de como un Estado llega a la alta concepción de ofrecer una instancia -repetimos, en este caso judicial- que pronuncie la última palabra sobre las cuestiones, a ella planteada, de afectación a los derechos de un particular por parte de una autoridad mediante un procedimiento que en términos generales ya podemos llamar Contencioso Administrativo.

De la síntesis precedente, concluimos en que en Inglaterra fue la Court of Exchequer la única que puede suponerse como el tribunal competente para enjuiciar a gobernantes por actos administrativos, en materia fiscal, como comisión específica, sin perder desde luego su atuendo judicial; y que en la experiencia Británica como tribunal mejor organizado en ese respecto hasta antes de la reforma de 1873.

En Francia, había sido un consejo de ministros del Rey que por sus tribunales se encargaban de administrar justicia en materia de tributos; los protagonistas para pronunciarla estaban supeditados a la voluntad del Rey, lo cual propiciaba una grave inequidad para el gobernado, que tenía como máxima aspiración el controvertir situaciones de derecho frente al Estado, pero nunca de hecho debido a la ausencia de un órgano que lo obligara a determinado cumplimiento. Esta es una razón subsumida al torrente de otras muchas más que van crean-

do el arsenal necesario para activar el cambio al Absolutismo Ilustrado de Luis XIV, cuyo célebre apotégma fue "El Estado soy yo". Alistados los fusiles, y alistada la pluma de Montesquieu para plasmar la división de poderes en aras al aniquilamiento despótico para consagrar los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano y la soberanía popular; dejamos en este momento, lo que después sería la estruendosa derrota de ese gobierno tiránico a manos de la Revolución Francesa que culminó en 1879, para fijarnos en uno de los mejores hijos de esa "revolución de revoluciones" que es El Consejo de Estado Francés.

## I.2. EL CONSEJO DE ESTADO FRANCES

El sistema Francés o Continental Europeo, aporta a la Justicia Administrativa el más relevante fulcro hacia su funcionamiento e impartición creando el Consejo de Estado, "cuya fortaleza y preminencia contrastan de tal manera con las demás instituciones del país, que ningún investigador de Derecho Público podría abstenerse de fijar en él especialísima atención"<sup>(5)</sup>.

El locutorio del sistema judicial fue abierto por este Consejo para dar libertad e independencia a la Justicia Administrativa, y fijarla en la esfera -que le habría de corresponder íntimamente- Administrativa. Esta no "injerencia judicial" como bien llama CARRILLO FLORES<sup>(6)</sup>, tiene como oriente dos poderosas vertientes, por un lado, la extremada desconfianza hacia los tribunales judiciales en lo concerniente a su actitud abiertamente sumisa hacia la administración; y por otro lado, la lógica del racionalismo del siglo XVIII.

(5) Heduan Virues, Dolores, op. cit. pág. 20-21.

(6) Carrillo Flores, Antonio. "Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México" Editorial Porrúa, México. 1959. pág. 145.

Este último, inspira un Estado moderno de un dinamismo extraordinario, que da cumplimiento a las tres funciones modulares a las que nos referimos al inicio del apartado anterior, pero que a diferencia de su ejercicio indiviso en un mismo mando seguido tradicionalmente, las ejercita de modo separado. La división de funciones como postulado político sería una confección del genio de Montesquieu para conectarla a las formas de gobierno. Esa lógica racionalista concatenó cada función con una órbita correspondiente; es decir, al trifurcar la indivisión de funciones empotra una función a una esfera que será distinta e independiente de la encuadrada en otra; a partir de esto el Estado se impregna de esas tres órbitas, que ahora ya serán poderes; de tal forma que la función normativa estuviese encajada en el poder legislativo, que la función de dirigencia y ejecución estuviese asignada al poder ejecutivo, y que la función judicial de resolver controversias y satisfacer pretensiones, estuviese insertada en el poder judicial. Bien acertado resulta el comentario que el maestro GARCIA-TREVIJANO, refiere a este concepto, y que reproducimos por su literal interés: "he aquí un esquema teóricamente perfecto. Sólo que en la práctica este esquema matemático falló. Ni un sólo momento hubo un Estado en donde no hubiere entrecruzamientos. Quiérese decir, que había parcelas de la función normativa que se salían del poder legislativo y estaban en el poder ejecutivo. Que había parcelas de función ejecutiva que



estaban en cambio incardinadas en el poder legislativo. Y que, al igual, el poder judicial no se limitaba a la función judicial, sino que también hasta cierto punto, realizaba funciones ejecutivas. Unicamente había un concepto que perfectamente quedaba encuadrado en la teoría de Motesquieu, y es que el poder judicial no tenía función normativa. Salvo este concepto negativo, todos los demás caían por el suelo".<sup>(7)</sup>

Esta idea, que compartimos, tiene una dedicación directa al polémico fenómeno relacionado con la ubicación de la justicia administrativa dentro de la división de Poderes. Polemizan, por un lado, un coro de voces de posición eminentemente ortodoxa y radical respecto de que, dentro de esa división, debe competir al poder judicial las funciones de juzgamiento sobre cualquier tipo de derechos y obligaciones susceptibles de ello, que en la especie las controversias dadas en la atmósfera tributaria deben ser dirimibles por el poder originariamente pensado para ejercitar justicia, que sería la judicatura del poder judicial; por otro lado, otro coro de voces que difiere del anterior cuando sostiene que el hecho de que el poder judicial resuelva sobre materia administrativa o tributaria sería un flagrante entrecruzamiento a la esfera jurídica del poder ejecutivo, por lo que corresponde a este último juzgar so-

(7) Armienta Calderón, Gonzalo. op. cit. pág. 1074.

bre controversias dadas dentro de su fuero. El destacado administrativista Doctor GONZALO ARMIENTA CALDERON, atento a lo expuesto señala que "el problema de la justicia administrativa ha tenido ligas con el postulado de la división de poderes derivándose sistemas como el Francés o Continental Europeo y el Anglo-Sajón. El primero parte de una concepción divisoria que obliga al poder judicial a no interferir en la obra de la administración, y que ésta ha de contar con la atribución de juzgarse a sí misma; en tanto el segundo, por el contrario, considera la división de poderes como expresión del propósito político de que un poder limite a otro, con la consiguiente exclusión de la función jurisdiccional del ámbito de la administración"(8).

Aproximándonos al esclarecimiento y solución de las conjeturas vistas, estimamos de buen provecho la óptica que, sobre de ellos, contempla GUILLERMO CALDERÓN, al decirnos que "la jurisdicción administrativa está conferida a tribunales especiales, desligada así de la fiscalización del poder judicial, alegando los sostenedores de este régimen que a través de él es como se cumple efectivamente con el principio enunciado por Montesquieu de que los tres llamados poderes del es-

(8) Armienta Calderón, Gonzalo. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No. 88. 2a. Epoca año VIII, pág. 876.

tado deberían enfocarse a actividades distintas e independientes y en esa virtud las entidades administrativas no se subordinan al poder judicial, alegando, que de no ser así, entorpecerían la obra de la administración".<sup>(9)</sup>

Los tribunales administrativos exorbitantes al poder judicial, creados con un criterio divergente al anglosajón de apego judicialista, privatizador y de common law, fueron un resultado de la Revolución Francesa, que en la práctica entendió los estrechamientos funcionales de los poderes y la exigencia social de que el postulado de su división no fuera a significar interferencia a la obra administrativa. En estas bases fue creado el Consejo de Estado, para que arrebatara el conocimiento de los actos administrativos al Poder Judicial con el objeto de evitar intromisiones que profanaran los propósitos de la reforma, hecho por demás provechoso al fenómeno creciente de la publicización del Derecho.

El peligro, a la gran reforma que la Revolución deseaba efectuar, seguiría latente en tanto el seno judicialista continuara jurisdiccionalmente a la Justicia Administrativa; los tribunales tradicionales observaban tendencias defensoras de

(9) Calderón, Guillermo, op. cit. pág. 25-26.

privilegios de clase, así como postuladas hostiles a las reformas financieras y administrativas que, precisamente, estaban ideadas para anular y erradicar la actitud conservadora que dichos tribunales representaban enquistados en la entidad judicial.

Al Consejo de Estado se le confiaron funciones tales como preparar iniciativas de ley; redactar reglamentos; asesorar a la administración pública en decisiones importantes; mantener una escuela de alta administración; y -la más entrañable de todas- conocer y decidir, a través de un órgano especial, recursos contra actos administrativos, atribución fortalecida en 1830, enfocada hacia la no injerencia del poder judicial en las actividades de los prefectos, con fundamento en el principio de separación de poderes que el artículo 13 de la ley de 16 de agosto de 1790 proclamaba bajo la tónica de que los jueces no podrían perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos, principalmente.

Así el ejecutivo retiene la jurisdicción de la Justicia Administrativa, y ésta inicia su evolución como justicia retenida en la que, como lo hemos visto, órganos directos de la administración deciden los casos contenciosos.

El paso del tiempo pone las aguas en su nivel, y los crédulos administrados pasan a creyentes cuando el recto funcionamiento del Consejo de Estado rompe su desconfianza; pero esto no era suficiente, se tenía que depurar la estructura de ese Consejo ante la teóricamente inicua situación de que la Administración no debía seguir actuando como su propio juez, por lo que en el año 1872 el Consejo de Estado recibe la independencia necesaria para ejercer autónomamente, de manera delegada por el Ejecutivo, Justicia Administrativa. De esta forma el desarrollo en el Continente Europeo de tribunales administrativos y Consejos de Estado, como el que nos ocupa particularmente, derivó en mutación de la justicia retenida en justicia delegada, ejercitada por tribunales administrativos autónomos, aunque formalmente adscritos al Poder Ejecutivo. Esta situación extirpó la dependencia del órgano jurisdiccional con los titulares superiores de la Administración, quienes delegan permanentemente la función de decisión en las contiendas administrativas.

En la actualidad el Consejo de Estado Francés, que hemos analizado, ha llegado a ser la sección de lo Contencioso, presidida por el Ministro de justicia.

La fértil simiente francesa tuvo acogida en una significativa parte del continente Europeo, para después de manera transcontinental a Ibero-América y a otras partes del mundo, donde cobró particular y fructuoso desarrollo.

### I.3. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

En este subinciso, haremos un análisis sobre la justicia administrativa en México continuando con la tesis histórica que sugiere este Capítulo. Consecuentemente nos topamos con la ley del 25 de mayo de 1853, promulgada por, el entonces Presidente de la República, Antonio López de Santa Ana en uso de las facultades conferidas a él por la nación, a la que se tuvo a bien llamar "Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo", que tuvo como importante antecedente directo al Consejo de Estado Francés; era tal la influencia de éste último, que México también adopta un Consejo de Estado símulo del Francés, pero con rasgos propios, compuesto por 21 miembros que conformaban cinco secciones coincidentes con el número de Secretarías de Estado de Gobierno existentes en aquel entonces.

De los numerales de este dispositivo destaca sustantivamente, el artículo 10. indicativo de que los actos del poder ejecutivo, no podían ser examinados por el poder judicial, esto en el conocimiento de las cuestiones administrativas y ficales. Es precisamente en este momento que la aurora administrativista levanta e ilumina en México "por primera vez, se encomienda el conocimiento de las controversias contencioso administrati

vas a un órgano distinto del poder judicial"<sup>(10)</sup>. Con ello el ejecutivo asumirá la examinación sobre la legalidad de su actividad en relación con los particulares. Dentro de su materia, originariamente fue competente a conocer actos de autoridad relativos a obras públicas, ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; rentas nacionales; actos administrativos en materia de policía; agricultura; comercio e industria, que tenían por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia explicación y aplicación de los actos administrativos; y lo relativo a la ejecución y cumplimiento de todas estas cuestiones, cuando no era necesaria la aplicación del derecho civil. No solamente se baja el telón divisorio o limitativo al poder judicial, si no que la textura de ese telón tenía una calidad impenetrable a actos de molestia intentados hacia el entorpecimiento de las funciones ejercitadas por los agentes de la administración; un importante pliegue de ese telón, en relación a este aserto, es el artículo 13 de la ley que nos ocupa y comenta PELAYO ALVARADO: "Que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa autorización del Poder Ejecutivo. En esta forma, los dos preceptos anteriores consignan en su contenido la independencia de la

(10) Dfáz Olviores, Armando. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 90, 2a. Epoca. Año VIII, pág. 1087.



administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente a la autoridad judicial"<sup>(11)</sup>.

Dentro del mismo consejo de estado se establecía una sección especial que conocería de lo contencioso administrativo, integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el titular del ejecutivo, y que la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería la que, en última instancia, decidiera la competencia entre autoridades administrativas y las autoridades judiciales cuando ocurriera el evento de confusión competencial.

Anejada a la expedición de esta ley, estaba la de su reglamento que consideraba, acorde con la misma, como contencioso administrativo las rentas nacionales en lo relativo a: la contabilidad; las contribuciones; la deuda y el crédito público; los sueldos; las pensiones y todos los pagos puestos a cargo del erario; las cuestiones entre el erario y sus administradores, y las de estos entre sí, cuando en ellas era interesado el fisco; las relativas a la contabilidad en las oficinas; las que versaban sobre la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y cuotas impuestas a los contribuyentes; las relacionadas al reconocimiento y liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses e indemn-

(11) Pelayo Alvarado, Juan. "Tribunal Fiscal de la Federación su integración y funcionamiento competencia y problema de su constitucionalidad", Tesis, UNAM. Escuela Nacional de Jurisprudencia. México, 1947. pág. 15.

zación por daños y perjuicios; y las que versaban sobre acciones, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros, liquidación y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnización, daños y perjuicios ocasionados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por la ley.

Esta efervescencia administrativa fue, además de cuantitativa, gratamente cualitativa, ya que muchas de sus cuestiones estuvieron impregnadas de una precisión tan madura que hasta la fecha todavía se ventilan ante el actual Tribunal Fiscal de la Federación un significativo número de las arriba señaladas.

La delimitación del procedimiento contencioso administrativo indicaba que el interesado debía presentar su reclamación ante la sección del Consejo de Estado competente, en donde, dentro de un término de treinta días naturales, se invitaba a las partes a concertar o conciliar intereses, en caso contrario pasaba a la sección de lo contencioso del Consejo, dando aviso al Procurador General, a quien se le enviaba la reclamación y los documentos para que diera contestación en un plazo de 20 días; a su contestación, el Procurador debía adjuntar los documentos en que la fundaba, fijando los puntos de hecho

en que no convenía con la contraria y los que, en su caso, debía probar.

Se daba vista a la contraria de esa contestación, por el término de 3 días, para que se impusiera de ello y para que estuviera en aptitud de probar los hechos que le correspondía hacer. En caso de que si a juicio de la sección de lo contencioso hubiese necesidad de prueba, la propia sección determinarían las susceptibles de ello fijando en término prudente que no excedía a 30 días. Desahogadas las pruebas se otorgaban 6 días a cada una de las partes para alegar y, vencido ese plazo, se daba por concluida la discusión, dictándose la resolución motivada dentro de un término de 15 días y si las partes se conformaban se ejecutaba la resolución, en caso de inconformidad el asunto se llevaba al consejo de ministros vía recursos de aclaración y de nulidad.

Principalmente este es el bosquejo de esta ley, ideada por el distinguido jurista Teodosio Lares de quien ésta recibe la connotación de Ley Lares, la cual a los casi dos años de temprana edad fue abrogada, en 21 de noviembre de 1855, con motivo de la ya incontenible Revolución de Ayutla que expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que pone en vigor la Ley Juárez de 23 de noviembre de ese año, con lo que se quita del solar patrio a un efímero pero correcto planteamiento jurídico, que tuvo como pecado el estar

representado por un régimen político tiranizante y sin legitimidad histórica, como el Santaanista, resultando éste en un caro medio justificado por su fin.

Con la Constitución de 1857, que enarbola el postulado político de la división de poderes, se encomienda a los Tribunales Federales el conocimiento de todas las controversias suscitadas sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes federales; volviendo, las de lo contencioso administrativo, a ser de la competencia del Poder Judicial, pues se consideraban anticonstitucionales los tribunales administrativos, en virtud de que al realizar funciones de juzgamiento iban en contra del espíritu del mencionado principio de división de poderes, ya que tal actividad correspondía al Poder Judicial.

El ex Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, Dr. GONZALO ARMIENTA CALDERÓN, da buenos y malos dividendos al Sistema creado por Lares, pero dentro de la disposición de la ley-lares reflexiona que en "aspectos netamente jurídicos, el sistema ideado por don Teodosio Lares del tipo de justicia retenida carecía de viabilidad, según aseveró Carrillo Flores, dado que ni en Europa misma, donde se gestara el sistema, se conservó la justicia retenida, porque es notorio que jueces

que no son independientes de la Administración no son verdaderos jueces". (12)

A partir de esta fecha, aunque el Poder Judicial queda a riendas de la Justicia Administrativa, se crean diversas disposiciones que a la larga formarían importante precedente hacia la consideración y reconocimiento sobre la legalidad y autonomía de los actos de la administración para resolver controversias de su propio fuero. Y es así que se promulga la Ley del Timbre, y la Ley de Contribuciones Directas del Distrito Federal, que instauran diversos órganos administrativos que conocieron de reclamaciones relacionadas con ellas, así como de la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal y de los daños causados por la Revolución.

En 1906, se promulgó otra ley del timbre, que establece por primera vez un capítulo especial de procedimientos para recurrir en forma administrativa las multas impuestas en esa materia; siempre estuvo abierta la posibilidad optativa del recurrente de llevar su queja a la judicatura de los tribunales federales ya que ésta no podía desconocerse; el procedimiento de la jurisdicción judicial, en esta materia, consistía en un juicio sumario y oral en donde, vistas y desahogadas pruebas y alegatos, se resolvía desde luego.

(12) Armienta Calderón, Gonzalo, op. cit. pág. 872.

El procedimiento regido por la Ley del Timbre de 1906, tuvo vigencia hasta el año de 1924, en que se formaron la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y el Jurado de Penas Fiscales, llamado más tarde de Infracciones Fiscales.

El Reglamento de la Ley para la recaudación de los impuestos sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas; prevé la creación de esa Junta Revisora que diera trámite y resolución a los recursos interpuestos por los causantes en contra de las calificaciones asignadas por la, también prevista por este Reglamento, Junta Calificadora. Aquí haremos una rémora, recordando que la Constitución del 17 consintió en adoptar el sistema seguido por su antecesora de 1857, conservando la competencia de lo Contencioso Administrativo a cargo del Poder Judicial de la Federación, seal ndolo en el Artículo 104 de la propia Constitución.

La Junta Revisora funcionó por espacio de once años, o sea hasta el 31 de diciembre de 1936, fecha en que se disuelve pasando todos sus asuntos pendientes al Tribunal Fiscal de la Federación que comenzó a funcionar al día siguiente, con motivo de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de ese mismo año.

#### 1.4. ORIGEN Y DESARROLLO HISTORICO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El oriente del Tribunal Fiscal de la Federación está fincado con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, el 27 de agosto de 1936, por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, en uso de las facultades extraordinarias concedidas a él por el H. Congreso de la Unión. Con ello se da un paso agigantado en nuestro Derecho Contencioso Fiscal, tomando en cuenta que el procedimiento que se iba a seguir en dicho organismo venía a ser el de un verdadero juicio en que se resolvería conforme a derecho.

Conviene resaltar algunas consideraciones hechas en la acuciosa exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, parafraseando las que observa el actual Presidente de dicho Tribunal, Don ARMANDO DÍAZ OLIVARES, por ser igualmente convenientes, al decir que "El Tribunal Fiscal de la Federación se colocaba dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin que ello implicara un ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos. También se indicaba, que el Tribunal no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integraban ese poder, sino que fallaría la representación del propio Ejecutivo

Federal, por delegación de facultades que la ley le hacía, es decir, que nació como un Tribunal Administrativo de justicia delegada, con autonomía orgánica, pues sin ella, no habría justicia administrativa". (13)

Empero, el sistema judicial no estaba herido del todo, conservaba en la vía del juicio de garantías la ligación con la materia de lo contencioso administrativo fiscal, resolviendo en última instancia sobre la legalidad de los actos de los agentes administrativos, cuando por esa vía se quejaron los agraviados, de los mismos, que no vieron satisfechas sus impugnaciones en la instancia administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación. Esta situación subsiste hasta la fecha, con las mutaciones que comentaremos en su momento. Breve y lacónicamente si podemos comentar el rubor y profundo disgusto que se cierne en el ambiente de los jurisperitos administrativistas que discordan con la ligación de dependencia, arriba expuesta; es decir, que no se pueda hablar de la independencia total de este Tribunal, que si lo es de la Administración activa por justicia delegada, no lo es en la capacidad de emitir sus fallos de manera definitiva, toda vez que siguen sujetos al examen de los Tribunales Federales. Este celo subjetivo nace, con toda justificación, del inconcuso hecho de que el Tribunal Fiscal, dentro de su trayectoria, ha demostrado extraordinaria probidad y suficiencia técnica, que

(13) Díaz Olivares, Armando, op. cit. pág. 1090.



no da lugar a comparaciones, en su funcionamiento y que lo consolida como absolutamente maduro para el efecto de su total autonomía jurisdiccional. Justificado, así mismo resulta el razonamiento que uno de sus más ilustres hace, ANTONIO CARRILLO FLORES<sup>(14)</sup>, aludiendo que no tiene que seguir siendo tarea de la Corte la examinación de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que si en 1906, con una población de 15 millones de habitantes, Rabasa consideraba una tarea imposible pretender que al máximo tribunal lleguen todas las controversias dadas en la vida mexicana, con mayor razón es una tarea imposible con un México que tiene ya más de 40 millones de gentes (ahora, más de 100) y que crece en todos sentidos como el nuestro.

Doctrinalmente hubo quienes tachaban de inconstitucional a la ley de Justicia administrativa -y no era para menos dado el peso judicialista tradicional, que nuestro sistema había heredado del español y estadounidense- ya que a su parecer se conferían a un departamento del Ejecutivo funciones judiciales que quebraban el principio de la división de poderes. A ésto, antes de entrar en materia de su constitucionalidad, vale la pena señalar que como contraposición llovieron una serie de críticas; una de ellas, fue de Carrillo Flores quien sostenía

(14) Carrillo Flores, Antonio. Memoria de Conferencias con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Rev. del Tribunal Fiscal de la Federación. 3er. número extraordinario, Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. pág. 31.

que si se iba a seguir pensando en México que cada vez que a la autoridad administrativa se le concedan facultades para aplicar el derecho se invadiría, con ello, la órbita judicial; difícilmente habría manera de esperar que nuestro sistema jurídico se desarrollara, ya que tan atávica posición ni siquiera coincidía con el alcance que el principio de la división de poderes había, ya en ese entonces, logrado en los países de donde tomamos las bases teóricas de nuestro sistema constitucional, fundamentalmente Francia, y que sería no sólo injustificado, sino un poco ridículo, que en México se pretendiera ser más intransigente, en esa materia que la gran parte de los países del mundo dotados de tribunales administrativos.

Respecto de la Constitucionalidad de esta ley, que fecunda el Tribunal Fiscal de la Federación, tenemos que en la Fracción I del Artículo 104 de la Constitución de Querétaro, de contenido similar a la Fracción I del Artículo 97 de la Constitución de 1857, incluía -por tanto las consentía- a las controversias administrativas, que el resultado de éstas podría impugnarse ante el juicio de garantías; consecuentemente, estas controversias administrativas daban lugar a la posibilidad de admisión para una ley reglamentaria, y subsecuentemente tal ley podría crear los órganos de jurisdicción administrativa, y, asimismo, la posibilidad de que estos órganos

estuvieran enclavados en la esfera del poder administrador. Por otro lado, otros razonamientos encausaban su constitucionalidad, como la interpretación que la Corte había dado al 22 Constitucional en lo concerniente a que establece que "no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas",<sup>(15)</sup> la tesis sostuvo que esa aplicación, hecha para el pago de impuestos o multas por autoridad competente aunque no sea judicial, tampoco es confiscatoria; y por ende, la tesis admite la posibilidad de que leyes secundarias organicen la competencia de autoridades no precisamente judiciales en lo relativo a impuestos y multas. A este orden de conceptos, se suma el hecho de que, la propia Suprema Corte, en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de órganos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal, como lo fueron la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito; y por último, principalmente, la interpretación jurisprudencial del Supremo Tribunal, sobre el Artículo 14 Constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional tramitado ante autoridad administrativa.

(15) Heduan Virues, Dolores. op. cit. pág.

De cualquier forma, en puridad jurídica, estas soluciones no arrojaban una justificación válida constitucionalmente hablando, debido a la penetrante circunstancia de no contar con previsión constitucional expresa.

Pero si eran soluciones que empujaban y apoyaban la necesidad de que se reconociera una ley procesal complementaria, a fin de que los tribunales federales ejercitacen la atribución contenida, en la entonces, Fracción I del Artículo 104 Constitucional, haciendo posible la creación de órganos de jurisdicción especializada para las contiendas administrativas. Es precisamente con el sostén de esta tesis como surge en el régimen del General Cárdenas la ley que nos ocupa, Ley de Justicia Administrativa, del 29 de agosto de 1936; con inicio de vigencia el 10. de enero de 1937 el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esa ley procesal complementaria, 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. Asimismo, señalaba derechos, obligaciones y cargas procesales de las partes y establecía las formas y ritos del procedimiento. Peculiarmente, substituye tribunales federales por órganos de jurisdicción administrativa. Y lo hace para una porción de contiendas que constituyen el contencioso tributario, de ahí se deroga, en

el Artículo 5o. Transitorio, preceptos en la ley orgánica de la Tesorería de la Federación, y del Código de Procedimientos Civiles Federal, que establecían el juicio sumario de oposición en materia Fiscal ante los Tribunales Federales.

La promulgación de esta ley, da énfasis en que la creación de Tribunales Administrativos, dotados de autoridad y autonomía, era indispensable para el eficaz desempeño de funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

El Tribunal Fiscal de la Federación quedó colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero no sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que falla en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace; es decir, un tribunal de justicia delegada, y no de justicia retenida, consagrándose su autonomía orgánica. Sus Magistrados eran altos empleados de Hacienda, no de la Administración activa, del órgano de justicia fiscal. El contencioso a regular es lo que la doctrina conoce como contencioso de anulación, en razón de que originariamente su función se concreta a reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. La ley llama juicio y no recurso a la instancia del Tribunal, en el

entendimiento de que un recurso supone continuidad dentro de un mismo procedimiento, y el juicio supone un proceso independiente.

La ley en cuestión, precisó que una vez que el Tribunal dictaba el fallo, su ejecución quedaba a cargo de la autoridad demandada, por tanto, el Tribunal al pronunciar sus fallos de nulidad, indicaba de manera concreta en que sentido debía dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

Atento al buen funcionamiento del Tribunal Fiscal, se expide el 30 de diciembre de 1938, en vigor a partir del 1o. de enero de 1939, el Código Fiscal de la Federación, que establece en su título cuarto lo relativo a la fase contenciosa del procedimiento tributario, conteniendo las disposiciones relativas al Tribunal Fiscal de la Federación, con lo que se deroga la Ley de Justicia Fiscal.

Con el Código Fiscal de la Federación de 1938, se amplía la esfera competencial del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual se fue ampliando paulatinamente por diversas reformas, hasta quedar como consta en el Artículo 23 de su Ley Orgánica, que es objeto de estudio ulterior en este trabajo, así como de su integración.

"Claro está que cuando el Tribunal pronunciaba una sentencia contraria al particular, ésta ha tenido y seguirá teniendo a su alcance la posibilidad de ocurrir a esa institución jurídica, que es positiva gloria entre nosotros, el juicio de Amparo y, a través de este juicio, obtener que su caso sea resuelto en definitiva por el más alto Tribunal de la República. No se trato pues, en modo alguno, de limitar la defensa del particular, sino que la autoridad tuviera similar posibilidad"(16)

La Reforma Constitucional de 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de ese mismo mes y año, vino de manera marginal, a tornar en indiscutible la validez constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación. Se adicionó así a la inquietante Fracción I del Artículo 104 Constitucional un segundo párrafo:

"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 los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

(16) Díaz Olivares, Armando, op. cit. pág. 1092.

Había tarea por hacer dirigida al esclarecimiento de los dos últimos renglones del párrafo transcrito; por lo que, el 19 de enero de 1967 se publica, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 10. de abril del mismo año, (sustituída por la actualmente en vigor, de 2 de febrero de 1978), suprime la modalidad de que el órgano jurisdicente pronunciara sus fallos en representación del Ejecutivo y reiteró en su Artículo 10. el estar "dotado de plena autonomía".

HECTOR FIX ZAMUDIO, indica al anterior, como precedente inmediato a la reforma, publicada el 25 de octubre de 1967, en el Diario Oficial de la Federación, del 104 Constitucional, que produjo el texto del segundo párrafo siguiente:

"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".<sup>(17)</sup>

(17) Fix Zamudio, Héctor. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada" pág. 246. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1985.



El 8 de octubre de 1974, se reforma constitucionalmente del texto aludido la expresión "Territorios Federales", para quedar en los términos actuales.

Terminamos este apartado, señalando, que en la composición actual del Código Fiscal de la Federación, se contiene, en su título VI, los capítulos relativos al procedimiento contencioso administrativo, en el que indudablemente se depura el procedimiento para la sustanciación de los juicios que se promueven ante el Tribunal Fiscal de la Federación, concorde con la competencia que se le señala en su Ley Orgánica.

COMENTARIO: El avance de las saetillas del tiempo, dió avance, así mismo, a la necesidad de responder en sentido adulto a la exigencia de crear ajustes legales que materializarán el alto cometido de impartir Justicia Administrativa. En la experiencia Británica, dicho progreso se personificó en dos trascendentes figuras que limitan al gobernante frente al gobernado: El Bill of Rights y, La Court of Exchequer . Este último revelándose como cuerpo jurisdiccional, de corte judicialista, encargado de definir al contencioso administrativo con gran eficacia. Sin embargo, cuando esas manecillas dieron la hora en que surgió El Consejo de Estado Francés, nace, en ese momento, la revolucionaria decisión de instituir Tribunales administrativos ubicados dentro del Poder Ejecutivo, autónomos e independientes por Justicia delegada. Esta concepción francesa se

significa como el fundamento intelectual con el que, finalmente, fué instituido en nuestro país el Tribunal Fiscal de la Federación.

## C A P I T U L O   I I

### EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

## II. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

### II.1. ANALISIS DE LA COMPETENCIA FORMAL Y MATERIAL DEL TRIBUNAL.

La competencia que por materia tiene el Tribunal Fiscal de la Federación, es la que le señala el artículo 23 de su Ley Orgánica, y en este sentido, sus Salas Regionales conocen de los juicios que se inician contra resoluciones definitivas:

- I. Dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;
- III. Las que impongan multas por, infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los que se refieren anteriormente;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional;
- VI. Las que dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al I.S.S.S.T.E.;

- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;
- VIII. Las que constituyan créditos, por responsabilidades contra servidores públicos, 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 sentadas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

A lo anterior, CARRASCO IRIARTE -actualmente, Magistrado de la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal en comentario- observa que "otra importante facultad no señalada en la Ley Orgánica es la de conocer de las infracciones en que incurren los funcionarios públicos por aplicación de la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS."<sup>(18)</sup>

Como podrá verse ulteriormente, dentro de este trabajo, el Tribunal Fiscal de la Federación a su vez está integrado por una Sala Superior, con competencia, a su vez, para: Fijar la Jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la

(18) Carrasco Iriarte, Hugo. "Lecciones de Práctica Contenciosa en materia fiscal". 1a. Edición. Ed. Themis, México, 1989. pág. 29.

Federación. Resolver los juicios con características especiales en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación; Conocer las excitativas de justicia conforme a dicho Código; Calificar recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; Resolver conflictos de competencia entre las Salas Regionales; y de establecer las reglas para la distribución de asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción, así como entre los magistrados instructores y ponentes. También tiene facultades para designar al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación que lo será también de la Sala Superior; de señalar la sede de las Salas Regionales; de nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y Actuarios, de la Sala Superior; de proponer anualmente al Ejecutivo Federal el presupuesto del Tribunal; y de expedir el reglamento interior de éste, principalmente. (artículos 2o.; 15 y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).<sup>(19)</sup>

(19) "Código Fiscal de la Federación y Disposiciones Conexas"  
Editorial Ediciones Andrade, S. A. págs. 1176-5; 1176-6;  
1176-11; 1176-12.

## II.2. INTEGRACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación está organizado en una Sala Superior, compuesta por nueve magistrados, y Salas Regionales, compuestas por tres magistrados cada una y preside uno de los mismos.

Existe una competencia territorial, en función de la localidad de la autoridad administrativa que -dentro de la competencia de su Ley Orgánica- dicte la resolución que se impugna, y para ese efecto, el territorio nacional se ha dividido en 11 regiones en donde en cada una de ellas se localiza una Sala Regional, excepto en los casos de la región metropolitana, donde hay seis; y en la región de Hidalgo-México, compuesta por dos. Tales regiones son las siguientes:

- a). Del Noroeste, con jurisdicción en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora. La Sala Regional tiene su sede en Ciudad Obregón, Sonora;
- b). Del Norte-Centro, con jurisdicción en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas. La Sala Regional tiene su sede en Torreón, Coahuila;
- c). Del Noreste, con jurisdicción en los estados de Nuevo León y Tamaulipas. La sede de la Sala Regional se encuentra en Monterrey, Nuevo León;

- d). De Occidente, con jurisdicción en los estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit. La Sala Regional tiene su sede en Guadalajara, Jalisco;
- e). Del Centro, con jurisdicción en los estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí. La Sala Regional tiene su sede en Celaya, Guanajuato;
- f). De Hidalgo-México, con jurisdicción en los estados de Hidalgo y de México. Las dos Salas Regionales tienen su sede en Tlalnepantla, México;
- g). Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz. La Sala Regional tiene su sede en Puebla, Puebla;
- h). Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los estados de Guerrero y Morelos. La Sala Regional tiene su sede en Cuernavaca, Morelos;
- i). Del Sureste, con jurisdicción en los estados de Chiapas y Oaxaca. La Sala Regional tiene su sede en Oaxaca, Oaxaca;
- j). Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. La Sala Regional tiene su sede en Mérida, Yucatán.
- k). Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal, lugar en donde tienen su sede las seis Salas Regionales, así como la Sala Superior de dicho Tribunal.



### II.3. JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Vistos los antecedentes, origen, desarrollo histórico, competencia e integración del Tribunal Fiscal de la Federación; ahora, estudiaremos el Juicio de Nulidad seguido ante ese Tribunal.

"El juicio de Anulación de Ilegalidad 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 las leyes fiscales. Esto es, se habla de legalidad, por cuanto las leyes jurídicas establecen claramente los actos mediante los cuales las autoridades tienden a determinar las bases de liquidación de créditos fiscales, así como sancionar el incumplimiento de las obligaciones enmarcadas en las leyes fiscales, de modo que se pueden presumir ajustados a dichas leyes, hasta en tanto quien sufre su acción no se sienta afectado por su actuar y manifieste su inconformidad ante la propia autoridad emisora y, posteriormente, ante el órgano jurisdiccional competente."(20)

(20) Morales López, Gabriel. "Comentarios sobre el juicio de Nulidad." "Justicia Administrativa". Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, A.C. 1a. Reimpresión. Editorial Trillas. México, 1988. pág.62.

La validez a la que se refiere esta transcripción, es la que una competencia le atribuye a sus órganos, luego entonces, a los actos emanados de los mismos; es decir, la competencia le da a los órganos de Poder la validez a sus actos.

Tenemos pues, que ante la impugnación o inconformidad que un gobernado realiza, objetándole a la Autoridad la invalidez e ilegalidad de su resolución definitiva; se suscita una contienda y ésta se presenta ante el Tribunal competente, en el que se verán subsumidas las voluntades de esas dos partes a fin de que se defina el derecho de acuerdo con la ley y la jurisprudencia que al efecto exista para definirlo, siendo así los aspectos que conforman el Juicio de Nulidad, de Anulación o de Ilegitimidad.

Ahora bien, el Juicio de Anulación, además de seguir esa fórmula tradicional referida, puede proceder por impugnaciones hechas por la misma administración en contra de resoluciones definitivas dictadas por diversa autoridad administrativa que favorezcan a un particular.

Regulado por el título VI del Código Fiscal de la Federación, el procedimiento seguido en este Juicio, se inicia con la demanda de nulidad que deberá ser presentada dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos, la notificación de la resolución que se impugna o en el plazo de cinco años cuando la autoridad fiscal pida la nulidad de una resolución favorable a un particular.

La contestación de la demanda debe producirse dentro del término de 45 días seguidos al en que fue efectuado el emplazamiento legal.

En la tramitación de este juicio son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones. En el caso de que se ofrezcan pruebas Periciales o Testimoniales, éstas serán desahogadas mediante una Audiencia inter-litis, con el objeto de su desahogo. Las pruebas documentales serán examinadas al momento de dictar la sentencia junto con los alegatos que por escrito hayan formulado las partes.

En los casos en que exista un tercero, es decir, que además del particular y la autoridad responsable en contención se de el caso de otro particular jurídicamente interesado en el litigio, por virtud de que es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio; en tratándose de estos casos,

éste, deberá de ser emplazado a juicio y tendrá las mismas prerrogativas que la autoridad demandada, debiendo ser debidamente escuchado y vencido su derecho. A mayor ilustración, este tercero desde la óptica de la doctrina sudamericana y española es reconocido y actúa como coadyudante de la autoridad administrativa en defensa del acto impugnado, tal es el sentido en que nos informa MARGAIN MANAUTOU<sup>(21)</sup>.

Los recursos de impugnación previstos en este juicio son:

- a). El Recurso de reclamación, que se interpone en los casos en que el magistrado instructor del juicio deseche la demanda; deseche la contestación; rechace alguna prueba; decrete el sobrecimiento del juicio y; repulse la intervención del Tercero.
- b). El Recurso de Queja, que procederá por una sola vez en contra de la indebida repetición de un acto o resolución administrativa anulados y; por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia definitiva del Tribunal Fiscal de la Federación; y
- c). El Recurso de Revisión Fiscal, previsto única y exclusivamente a cargo de la Autoridad Administrativa responsable en el Juicio. Procede en contra de sentencia definitiva o acto, del Tribunal que pongan fin al juicio. Se interpone ante el Tribunal Colegiado

(21) Margáin Manautou, Emilio. "De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad" Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 3a. Ed. Ed. Universidad Potosina. México, 1980. pág. 77.

de Circuito por conducto de la Autoridad responsable del acto que se recurre, en este caso, por conducto de la Sala Regional del Tribunal que corresponda.

Los incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento que concursan en el juicio de Nulidad son aquellos que versen sobre cuestiones relativas a: la incompetencia en razón de territorio; la acumulación de autos; Nulidad de Notificaciones; la Interrupción por causa de muerte o disolución y; a la recusación por causa de impedimento.

Están también los de, sin ser de Previo y Especial Pronunciamiento, Suspensión de la Ejecución y el de Falsedad de documentos, respectivamente; que son examinados y resueltos sin necesidad de detener el juicio como sucede en el caso de los antes citados de Previo y Especial Pronunciamiento que "... impiden el curso de un juicio en tanto no se resuelvan"<sup>(22)</sup>

Una vez presentada la demanda, su contestación, la interposición de los recursos e incidentes conducentes, desahogadas las pruebas pericial y testimonial -en su caso- y formulados los alegatos respectivos, el Magistrado instructor elaborará su proyecto de sentencia definitiva, mismo que será discutido en Colegio con los demás integrantes de la Sala, se dictará

(22) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho." Décimoquinta Edición. Editorial Porrúa Hnos. México, 1988. pág. 299.

sentencia. Esta puede: reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada o; declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, precisando los nuevos términos a los que deberá ajustarse dicha resolución, según sea el caso.

Ahora bien, es prudente señalar que para que una resolución administrativa sea declarada ilegal, se debe de estimar sobre si, la misma, fué dictada por funcionario público competente; o que ésta se encuentre realizada en cumplimiento de los requisitos formales exigidos en las leyes, como son el de debida fundamentación y motivación; o sobre si durante el procedimiento fiscal o administrativo existieron vicios que afecten las defensas del particular; o si los hechos que motivaron, dicha resolución, fueron distintos, se apreciaron en forma equivocada o simplemente no se realizaron, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables u omisión en la aplicación de las debidas; y por último, cuando la resolución administrativa haya sido dictada con un fin distinto al que la ley prevé, resultando un ejercicio indobido de facultades por parte del agente que la pronunció. Todo este conjunto de elementos hacen de una resolución administrativa, que pueda ser declarada ilegal en la instancia del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando en aquella concurre alguna de las comentadas hipótesis de ilegalidad, llamadas en términos de este juicio: Causales.

Básicamente, hemos visto la secuencia procesal que sigue este juicio, que concluiría con el único medio de impugnación existente ante su sentencia definitiva: El juicio de Amparo directo -correspondiente al particular agraviado, y motivo de análisis en páginas posteriores- y El Recurso de Revisión exclusivo de la Autoridad agraviada. Ahora pasaremos a deducir y ampliar atención en aspectos procesales que componen este juicio.

Comenzaríamos por distinguir que en este juicio figuran como partes:

1. El demandante, que bien puede ser el particular afectado por el acto administrativo, de la competencia de este Tribunal, o; la misma autoridad administrativa, producto de un acto administrativo que ilegalmente beneficie a un particular y que propicie una desigualdad e inequidad entre particulares respecto de la norma impositiva distante al principio de relatividad de las sentencias; dicho de otra manera, cuando con motivo de un acto administrativo cuyo defecto legal desemboque en dar un tratamiento desigual entre iguales, en el que la indebida e incorrecta aplicación de la norma benefició a un particular que no tenía derecho a ese beneficio. Todo esto, a virtud de que la autoridad no puede revocar su decisión final en perjuicio de un particular que se haya visto beneficiado por ésta, debiendo insoslayablemente que reclamar la nulidad del acto ante autoridad

jurisdiccional competente, quien se pronunciará para ese efecto, evitándose con ello -entre otras cosas- violar la ga rantía de previa audiencia tenible a todo gobernado y que proclama el artículo 14 constitucional;

2. El Demandado, que, como resultado de lo anterior, pueden serlo, la autoridad que dictó la resolución que se impugna, o; el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa;

3. El Titular de la dependencia administrativa, de la que dependa la autoridad mencionada en el punto anterior. Aquí, por tener relación, cabría mencionar que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación no hace distinción entre autoridades responsables de un acto administrativo, sino que simplemente se limita a entender como tal a la jurisdicente, es decir, a la que dice, dicta o pronuncia el acto (del vocablo latino "dicere"); y

4. El, ya comentado, tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

A efecto realizar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, en juicio, los particulares o sus representantes solo pueden autorizar, para tal efecto, a licenciado en derecho, quien así mismo, podrá recibir



notificaciones a nombre de aquellos; condición o requisito que celebramos, en virtud de que sólo el jurisperito es, independientemente de facultado por el Estado para ello, el profesional capacitado para intervenir en estos quehaceres. Dicha celebración es con motivo de que, entratándose de asuntos fiscales, existe en la práctica forense el caso concreto de otros profesionistas como son los contadores públicos que por el hecho de que se les intruye en leyes distintas, a efecto de mejor habilitarlos en el campo de la contabilidad, no solamente piensan sino que, por ello, se atribuyen la facultad de estar capacitados para intervenir en la ventilación procesal jurisdiccional de los asuntos fiscales, y esta circunstancia resulta tan penetrante en la realidad que ha orillado a que existan tribunales que, bien imprudentemente por cierto, les concedan intervención para los efectos citados y que son consubstanciales de los abogados, como es el caso aislado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, que injustificadamente así lo prevé, cuyo caso conoceremos en su apartado correspondiente dentro de este trabajo de tesis.

Existe la posibilidad, durante el juicio de nulidad, que el Tribunal Fiscal de la Federación resuelva dar por terminado el conocimiento del juicio, en virtud de considerarlo IMPROCEDENTE, y ésto puede surgir con motivo de aquellos casos en que concretamente el Magistrado instructor considere:

1. Que no están afectados los intereses jurídicos del demandante;
2. Que no son de la competencia del Tribunal;
3. Que ya hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, aunque se aleguen violaciones distintas, siendo idénticas las partes y el acto impugnado;
4. Cuando su impugnación no se haya interpuesto en tiempo (45 días), o no se hayan agotado recursos previos exigidos por las leyes, entendiéndose por consentido, aunque tácitamente, el acto que se pretende impugnar;
5. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal;
6. Que obligatoriamente se tengan que impugnar por vía distinta;
7. Que son conexos a otro y deban ser acumulados;
8. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial;
9. En contra de leyes autoaplicativas, cuya impugnación -además de que no figuran esta clase de actos dentro de la competencia por materia que tiene este Tribunal- corresponde realizarse vía juicio de Amparo indirecto;
10. Que no existe el acto impugnado;
11. Que la demanda no haga valer agravio alguno, y esto obedece a que en este juicio se sigue el principio de Estricto Derecho que no admite suplencia de la Queja y

ésto significa que el Tribunal no puede sancionar más ilegalidad que la que se le hace valer, luego entonces, si no se le razona lógicamente y jurídicamente la consistencia de la ilegalidad, éste, desde luego, no encontrará ilegalidad alguna, por que no tiene facultades de subsanación ante la deficiencia jurídica del promovente;

12. Que el Código o las leyes fiscales especiales así lo dispongan.

Igualmente el juicio puede SOBRESERSE, y esto puede suceder en los casos en que:

1. Haya desestimiento de la demanda instaurada;
2. Aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia, citadas anteriormente;
3. Sucediera que el demandante muera durante el juicio, si es que su derecho es intransmisible o su muerte deje sin materia el proceso;
4. La autoridad demandada deje sin efecto el acto impugnado;
5. Alguna disposición legal impidiera que se emita una resolución en cuanto al fondo del negocio jurídico.

La demanda, detonadora de este juicio, debe de contener:

1. El nombre y domicilio del demandante;

2. La resolución que se impugna;
3. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;
4. Los hechos que den motivo a la demanda;
5. Las pruebas que se ofrezcan;
6. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado;
7. El nombre del Tercero interesado, cuando lo haya.

A la demanda deben de adjuntarse los siguientes documentos:

- a). Copia de traslado para cada una de las autoridades demandadas, y un juego de todos los documentos ofrecidos para el titular de quien depende la autoridad demandada; en su caso, copia de traslado y de los documentos anexos al particular demandado;
- b). El documento con el que se acredite la personalidad con la que se comparece en juicio o con el que se constate que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no se gestione en nombre propio;
- c). El documento en que conste el acto, impugnado o, ante negativa ficta, aquél por el que se demuestre la petición o promoción no resuelta por la autoridad administrativa responsable;

- d). La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el accionante declare, bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando hubiere sido por correo. Si el demandante hubiere tenido noticia del acto que impugna a través de edictos, deberá de señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- e). El cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual deberá de ir firmado por el oferente y en caso de que se ofrezca este tipo de probanza;
- f). Las pruebas documentales que ofrezca.

La autoridad responsable, al contestar la demanda puede dar a conocer que existen derivados del acto que el particular impugnó a los que no se refirió por no haber sido de su conocimiento, o exhibir una constancia que el actor negó conocer; ante estos dos casos concretos, el accionante del juicio podrá AMPLIAR SU DEMANDA en un término que no exceda a los cuarenta y cinco días corridos al partir del acuerdo que admita dicha contestación. Así mismo, podrá ampliarse la demanda entrándose de la impugnación a una negativa ficta.

La ampliación de la demanda deberá ser contestada a su vez, en un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos de notificación el auto por el que se admitió dicha ampliación.

El plazo para la CONTESTACION DE LA DEMANDA, como lo dijimos en su oportunidad, es de cuarenta y cinco días una vez que el demandado fue legalmente emplazado a juicio.

En la contestación de la demanda se expresará:

1. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;
2. Las cuestiones que, a juicio del demandado, hagan improcedente el juicio y por las que tenga que ser sobreseído;
3. Una referencia concreta a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso;
4. Los argumentos tendientes a demostrar la ineficacia de los agravios;
5. Las pruebas que ofrezca, en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

A la contestación de la demanda, deben de acompañarse los documentos siguientes:

- a). Copias de la misma y de los documentos anexos para el demandante y, en su caso, para el tercero señalado en la demanda;
- b). Cuando el demandado sea un particular, el documento con el que acredite su personalidad en el caso de que no gestione a nombre propio;
- c). El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá de ir firmado por el demandado;
- d). Las pruebas documentales que ofrezca.

Siendo que este juicio es de Estricto Derecho, tenemos que ante el defecto de exhibir los documentos referidos por los que se entabla la LITIS, con excepción de los relativos a las pruebas documentales y de los cuestionarios y pliegos de posiciones, ello no tendrá subsanación, por lo que la demanda o la contestación adolescente se tendrá por no interpuesta o presentada, acordándose el sobreseimiento del juicio en tal virtud.

A lo anterior cabría comentar y advertir, que tal criterio peca de ser excesivamente rigorista, ya que es divergente con el que al respecto sostienen o disponen el grueso de los procesos jurisdiccionales, en los que ante tal defecto corresponde prevenir al promovente a efecto de que subsane su error u omisión;

pero lo más agudo es que contradispone, en última instancia, a otros ordenamientos que le son magnánimos como el que en este sentido observa la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales que posibilita la subsanación ante estos casos; ya que en la especie estaríamos frente a la transgresión de la garantía de previa audiencia que preconiza el artículo 14 de nuestro máximo código político, toda vez de que se haría nugatorio el derecho de ser escuchado y vencido en juicio, todo esto teniendo como punto de referencia y en cumplimiento del principio de Supremacía de Leyes que establece el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

En el caso de que las partes ofrecieran la PERICIAL, el Magistrado instructor requerirá a las partes para que, dentro del plazo de diez días pasados al auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, presenten a sus peritos a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño. Solo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado tales requisitos. Todo esto en audiencia que se celebrará para tal efecto.

Los peritos deberán de entregar sus respectivos dictámenes en un plazo que no exceda los quince días, siguientes a aquel en que tomaron la protesta mencionada.



Si se hubiere ofrecido la PRUEBA TESTIMONIAL, su desahogo se realizará, así mismo y como segundo caso excepcional, mediante celebración de audiencia; en ella se levantará acta por menorizada de los testimonios, y podrán serles formuladas por el Magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o que persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito.

Al haberse desahogado cualquiera de estas dos pruebas mencionadas, o ambas según se hayan ofrecido, quedarán a la libre apreciación de la Sala, lo mismo de las documentales que, igualmente, se hayan ofrecido. En este estado de cosas, se entenderá por concluida la sustentación del juicio, en la inteligencia de que no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución.

Diez días después de que haya concluido la sustentación del juicio, el Magistrado instructor notificará por lista a las partes que tendrán un plazo de cinco días para formular ALEGATOS por escrito y éstos deberán ser considerados al dictar la sentencia.

Una vez vencido el plazo para formular alegatos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa. Las partes, entonces, estarán para escuchar la sentencia definitiva.

La SENTENCIA, será pronunciada por unanimidad de votos, o por mayoría, por el cuerpo Colegiado de Magistrados de la Sala. El tiempo para dictarla no podrá exceder a los sesenta días siguientes a aquel en que se entendió cerrada la instrucción del juicio.

Para tal efecto, el Magistrado instructor, debe de formular su proyecto de sentencia definitiva dentro de los primeros cuarenta y cinco días de los sesenta mencionados; y hecho ésto, lo semeterá a sesión o discusión con el resto de los Magistrados integrantes de la Sala, a efecto de que éstos acuerden lo conducente.

En caso de que no hubiere unanimidad de criterios, pero si mayoría, el Magistrado disidente tendrá como opción limitarse a votar en contrario del proyecto del instructor o, formular voto particular razonado que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días, que de no ser aceptado, quedará como voto particular y el instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría.

En el caso de que el Magistrado instructor no formulare su proyecto de sentencia definitiva dentro del plazo mencionado, o que la Sala no dictare, a pesar de tener el proyecto, la sentencia dentro del término fijado de sesenta días, las partes podrán formular EXCITATIVA DE JUSTICIA ante la Sala Superior.

Recibida, la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación solicitará informe al Magistrado instructor, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. De encontrarse fundada la excitativa, la Sala Superior ordenará al Magistrado instructor que formule su proyecto en término de quince días.

En el caso citado, de que la Sala no dicte la sentencia, a pesar de contar con el proyecto formulado por el Magistrado instructor, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación solicitará informe del Presidente de la Sala Regional respectiva para que lo rinda en un plazo de tres días y se dará cuenta a la Sala Superior, la que en caso de encontrar fundada la excitativa, ordenará a la Sala regional que dicte la sentencia en un término de diez días.

El Magistrado que incumpliere con lo ordenado, en dichos sentidos, por la Sala Superior, será sustituido.

Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben de fundarse en derecho así como examinar cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, esta es, la totalidad de los elementos que entablan la contención, y ante esto, el Tribunal tendrá la facultad de invocar hechos notorios, en relación a la presuncional ofrecida por las partes, en su doble aspecto: Legal y humana. Aunque dicha facultad podrá invocarse independientemente de que se ofreciere la presuncional, o no.

Cuando se hacen valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia de la Sala examinará y resolverá cada uno, aun cuando considere fundado alguno de ellos.

No obstante de que este juicio es de Estricto Derecho, las Salas pueden corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos legales que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de nulidad, así como los demás razonamientos, de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada; pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Los efectos de la sentencia, dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, EX NUNC, podrán:

- a). Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- b). Declarar la nulidad de la resolución impugnada, o;
- c). Anular la resolución que se impugna para determinados efectos, precisando con claridad la forma y términos en que la autoridad deberá cumplirla, a menos que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad administrativa a determinado acto, ésta deberá de realizarlo en un plazo no mayor de cuatro meses.

Ante defecto o exceso en el cumplimiento de la sentencia, procederá el citado, Recurso de Queja; más no procederá ante negativa de la autoridad administrativa responsable, dejándose abierta la vía del Juicio de Amparo, para aquel interesado en hacerla cumplir.

El Recurso de Revisión, ya comentado, para poderse interponer, tiene que cumplir con alguno de estos dos requisitos, a decir:

1. Que la cuantía del asunto, en el que se recurre, exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario, vigente al momento de su emisión y correspondiente al área geográfica del Distrito Federal o;

2. Cuando la cuantía sea inferior o indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia. En este caso, el recurrente deberá de razonar tal circunstancia a efecto de que pueda ser admitido el recurso.

La circunstancia de que el asunto sea de importancia y trascendencia, no es del todo abstracta, sino que los razonamientos que harán valer tal circunstancia deberán versar, concretamente, sobre aspectos que, en materia de aportaciones de seguridad social, atañen a la determinación de sujeto, obligados, de conceptos que integren la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

Así mismo, sobre aspectos que entrañen al interés fiscal de la Federación, que independientemente de su cuantía, por tratarse de interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o, por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. En otras palabras, que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la importancia y trascendencia del fallo pudiera dislocar el aparato normativo impositivo, provocando -entre otras cosas- la inequidad y desigualdad en el contexto de las obligaciones fiscales.

La apreciación de estas circunstancias, quedará sujeta al criterio que al respecto adopte el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, quien resolverá sobre la admisión o desechamiento de este recurso.

La razón por la que se tengan que satisfacer los requisitos mencionados, tiene como principal motivo, que la explica, el de que se impusiera una medida de control al gran monto de asuntos de esta índole que pudieran sobrepoblar u ocupar el funcionamiento del Colegiado de Circuito; asuntos, cuya impugnación se llevara al cabo simplemente de oficio o de trámite, sin que efectivamente tuvieran importancia o trascendencia alguna. Con dicha medida se logra un control cualitativo procesal y cuantitativo por el desahogo de asuntos intrascendentes que lleva implícito.

#### II.4. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA FISCAL

El Artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, habla sobre la posibilidad que tiene el particular para impugnar la resolución definitiva del Tribunal Fiscal de la Federación, entre otras cosas.

Para el notable jurista CARLOS ARELLANO GARCIA, el Amparo es la "institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada "quejoso", ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado Federal, local o municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos después de agotar los medios de impugnación ordinarios"(23)

(23) Arellano García, Carlos. "Práctica Forense del Juicio de Amparo" Sa. Edición Editorial Porrúa Hnos., México, 1989. pág. 1.



El AMPARO INDIRECTO, se promueve ante los jueces de Distrito, y no directamente ante los tribunales Colegiados de circuito, de ahí su nombre. En una segunda instancia, a través del recurso de revisión, puede llegar al conocimiento de la Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, de ahí que algunos, incorrectamente, lo distinguen como Biinstancial; ya que si exclusivamente en esa virtud lo fuera, también el Amparo Directo tendría que serlo, toda vez de que la Fracción IX del Artículo 107 Constitucional prevé, como excepción, la posibilidad del recurso de revisión en el mismo amparo directo lo que lo convertiría en Biinstancial, también.

Para RAUL RODRIGUEZ LOBATO, "En términos generales, el juicio de amparo indirecto, en materia Fiscal, procede:

- a). Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al particular.
- b). Contra actos de la autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías. En este caso el particular puede elegir entre acudir a los medios de defensa ordinarios o ir directamente al amparo, habida cuenta de que este juicio es el medio idóneo para la protección de las garantías individuales.
- c). Contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación distintos de la sentencia definitiva. Es el caso de cualquier resolución interlocutoria, dictada durante

la tramitación del juicio de nulidad, es decir, resoluciones distintas de la sentencia que pone fin y resuelve el asunto, por ejemplo la resolución que desecha una demanda o la que sobresee el juicio."<sup>(24)</sup>

Lo anterior, ha sido elaborado de lo establecido en el Artículo 114 de la Ley de Amparo.

Los requisitos para la demanda del amparo indirecto se establecen en el Artículo 116 de la Ley de Amparo.

El AMPARO DIRECTO en materia Fiscal, procede contra las sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación y resulta competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes, conforme al Artículo 158 de la Ley de Amparo.

"Las violaciones del procedimiento en los juicios seguidos ante los Tribunales Administrativos, sólo se podrán reclamar en vía de amparo al promoverse la demanda en contra de la sentencia definitiva (Artículos 159, 160 y 161 de la Ley de Amparo)"<sup>(25)</sup>

(24) Rodríguez Lobato, Raúl. op. cit. pág. 291.

(25) Carrasco Iriarte, Hugo. op. cit. pág. 161.

Los requisitos a satisfacer para la elaboración de la demanda de amparo directo, están señaladas en el Artículo 166 de la Ley de Amparo.

La demanda de amparo directo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que la emitió. Esta tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas.

Tanto en el Amparo Directo como en el Indirecto, en materia Fiscal, rige el principio de estricto derecho en el procedimiento. Este principio tiene como primer premisa, el de, la obligación que tendrá el dirimiente de examinar la resolución impugnada, que se le dá a fallar, únicamente a la luz de las defensas que esgrima el agraviado, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea suplir la deficiencia de la queja.

De manera general, tenemos que los órganos que intervienen en el Amparo en materia Fiscal, según su competencia, son:

1. La Segunda Sala y Pleno de la Suprema Corte de Justicia;
2. Los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa; y
3. Los juzgados de Distrito

La SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO se rige por las disposiciones de la Ley de Amparo y su procedimiento varía según se trate de un Amparo indirecto o directo, pero en ambos casos siempre será una medida cautelar que impide que el acto de autoridad impugnado en la vía constitucional se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias en detrimento del quejoso mientras se resuelve en definitiva el juicio de garantías.

En el caso del Amparo Indirecto, la procedencia y requisitos de la suspensión se rige por lo establecido en los Artículos 124 y 135 de la Ley de Amparo, y no obstante que se satisfagan los requisitos legales, es facultad del juez de distrito conceder o negar la suspensión.

En el Amparo Directo, en este caso, la regulación de la suspensión está contenida en el Capítulo III del Título Tercero de la Ley de Amparo y a través de su Artículo 170 dispone que en los juicios de amparo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito en asuntos penales, civiles, administrativos o laborales, la autoridad responsable mandará suspender la ejecución de la sentencia reclamada con arreglo al Artículo 107, fracciones X y XI, de la Constitución Federal.

Satisfechos los requisitos legales, la autoridad -en este caso el Tribunal Fiscal de la Federación- debe mandar suspender la ejecución de la sentencia reclamada, y esperar la resolución de la autoridad concedora de la substantación del juicio de Garantías.

COMENTARIO: En cuanto a la Competencia e Integración del Tribunal Fiscal de la Federación, sólo deseamos destacar, en este momento, la impresionante capacidad o potencialidad que posee este Tribunal de anidar, dentro de su competencia, actos administrativos de una naturaleza en verdad variada. Efectivamente, hemos visto como dicho Tribunal primigeniamente empezó conociendo actos de naturaleza Fiscal, esto es, con actividad en la cuestación -que es la más significativa característica de las autoridades fiscales- hasta contener la Competencia que le hemos estudiado conforme a su Ley Orgánica y que se integra por actos de autoridades administrativas que distan por mucho de ser "fiscales". No obstante ello, el Tribunal se sigue llamando "Fiscal", cuando es que dicho fenómeno tendría que actualizarse con un nuevo concepto, hecho que desde ahora destacamos y que abordaremos exhaustivamente en su apartado correspondiente, dentro de este trabajo. Continuando el orden de nuestro pensamiento, es asombrosa la potencialidad que tiene este Tribunal para conocer o ampliar su competencia tal y como ha venido sucediendo, y continuar funcionando tan eficiente y organizadamente como lo ha venido haciendo, dados sus excelentes trazos de

estructuración orgánica. Hecho que lo significa como un órgano altamente viable para que en él se pudieran ventilar más controversias contencioso administrativas de la esfera federal, esto en aquellos actos de la administración activa que carezcan de un debido marco jurídico que permita su impugnación dentro de una jurisdicción ordinaria, para que sea, precisamente, en su cauce que se examinara la legalidad de los mismos. Advertimos, que en este momento, al realizar este comentario, no recomendamos ni proponemos detalle alguno, sino que simplemente habida cuenta del estudio sobre la Competencia e Integración del Tribunal, descollamos y ponderamos su organización que difícilmente da lugar a comparaciones.

Respecto del estudio hecho al Juicio de Nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación -Juicio Contencioso Administrativo, según le llama el Código Fiscal de la Federación- en párrafos anteriores, queremos mencionar que dicho juicio, procesalmente hablando, es una jurisdicción de tipo de Conocimiento-como le llama la doctrina- y que en palabras de BECERRA BAUTISTA, esta clase de jurisdicción se caracteriza por "...obtener del juez una sentencia que resuelva, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada controversia..."<sup>(26)</sup>. La Sentencia emanada del Tribunal está clasificada por la doctrina como Sentencia de pura declaración o declaratoria, consistente en que... "no contienen condena y sólo declaran un estado de derecho o una relación jurídica. También sólo

(26) Becerra Bautista, José. "El Proceso Civil en México". Decimotercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. pág. 13

declaran una situación de hecho;..."(27), resultando que el Tribunal declara sobre la legalidad del acto que se le pone en examinación.

En lo que toca el Juicio de Amparo en materia fiscal, dada la actual competencia que priva en el Poder Judicial de la Federación, el órgano EX-LEGE que conoce sobre violación a garantías individuales, por sentencia definitiva o acto de autoridad que ponga fin al procedimiento, es el Tribunal Colegiado de Circuito, vía Amparo Directo; empero, las resoluciones que dicte éste no son recurribles ni impugnables, salvo entratándose de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos, decretos o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el órgano a quien se le atribuye el alto cometido de resolver sobre cuestiones de constitucionalidad.

En el amparo directo en Materia Fiscal, es muy importante apuntar que al manejarlo debe de tenerse delicadeza y cuidado, para distinguir en que momento podemos accionarlo sin incumplir el principio de definitividad de las Sentencias, o sea,

(27) Pallares, Eduardo. "Derecho Procesal Civil". Décimo tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989. pág. 433.

siempre en contra de actos de autoridad competente que no sean reparables por recurso alguno, cuando sean violatorios de garantías individuales, ya que en el extenso y complicado contexto de las leyes fiscales existen dispositivos que así lo exigen.



siempre en contra de actos de autoridad competente que no sean reparables por recurso alguno, cuando sean violatorios de garantías individuales, ya que en el extenso y complicado contexto de las leyes fiscales existen dispositivos que así lo exigen.

**C A P I T U L O   I I I**

**DERECHO JURISDICCIONAL TRIBUTARIO COMPARADO**

III.1. ESTADOS UNIDOS

En este apartado, haremos referencia al derecho jurisdiccional tributario estadounidense; iremos viendo la historia, funciones y procedimiento de los juicios del Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos de América.

Nos informa el Magistrado de la Sala Superior ALFONSO CORTINA GUTIERREZ, que durante la Convención de 1787 se aprobó la Constitución de los Estados Unidos, en ella también se resolvió el establecimiento de tribunales inferiores con jurisdicción para conocer y resolver en primera instancia, sobre el cobro de la renta nacional, así inicialmente lo pactan y acuerdan, principalmente, los Estados de Nueva Inglaterra, Maryland y Virginia. (28)

El Artículo 16, de esa Constitución, autoriza al Congreso para establecer impuestos que gravan ingresos generados de cualquier fuente, prohibiendo que la tributación sobre ingresos se distribuyera entre los Estados miembros de la Federación.

(28) Cortina Gutiérrez, Alfonso. "Derecho Jurisdiccional Tributario Comparado Estados Unidos, Francia, México y España". Ponencia presentada en la clausura del Curso sobre Principios Tributarios Internacionales, celebrado en la Universidad de Salamanca, España el 29 de septiembre de 1989. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 21. 3a. Epoca, septiembre de 1989. pág. 74.

Otro producto que dicha Convención, fue la creación de un Poder Judicial Nacional sin perjuicio de que tribunales inferiores puedan conocer y resolver en primera instancia, pero siempre -los últimos - sujetos a la competencia de un tribunal supremo para decidir respecto al cobro de la renta nacional, es decir, de controversias sobre impuestos federales.

SAMUEL B. STERRETT, en su experiencia como Presidente - de la Corte de Impuestos de los Estados Unidos, comienza instruyéndonos de que el procedimiento seguido, en esa corte, es de forma escrita conforme lo establece el artículo 10. de la Constitución General de ese país. ( 29)

El origen de la Corte de Impuestos se remonta al año de 1924, cuando el Congreso creó la Junta de Apelaciones Fiscales, que era un órgano administrativo independiente enmarcado dentro del Poder Ejecutivo.

En 1942 el nombre de la junta se cambió por el de "Corte de Impuestos de los Estados Unidos" (Tax court of the United.

(29)

Sterrett, Samuel B. "El Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos un análisis de su historia, funciones y procedimiento para la resolución de los juicios ante él promovidos". Presentado en ocasión de la conmemoración del quincuagésimo aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Agosto de 1986. México Distrito Federal.

States) y después de acuerdo con la Ley de Reforma Fiscal de los Estados Unidos de 1969, el Congreso estableció por conducto del, comentado, artículo primero de la Constitución Estadounidense, una corte de procedimiento escrito llamada Corte de Impuestos de los Estados Unidos (United States Tax Court).

Es un Tribunal de Justicia delegada, no retenida, o sea plenamente autónomo, internamente estructurado con un criterio unificador y con independencia completa respecto al Departamento del Tesoro de Washington. Lo anterior, sumado al eficiente ejercicio de distribución de Justicia realizado por este órgano a lo largo de su haber; producen en el contribuyente, de ese país, la confianza para optar por combatir, ante ese órgano, las decisiones del Departamento que les son adversas.

Las sentencias emitidas por esta Corte, siempre serán materia de posible revisión de los Jueces Federales de Distrito del Poder Judicial Norteamericano. Es por ello, que la Corte de Impuestos, aunque independiente del Departamento de Tesoro, no tiene autonomía ante el Poder Judicial, en forma total.

Respecto de su competencia por materia, la Corte de Impuestos conoce de algunas de las fuentes de ingreso del Estado Federal, para tramitar y resolver controversias; más no conoce de la totalidad de tributos o fuentes de ingreso existentes en la vida fiscal de ese país; por lo que existen determinadas

controversias fiscales que necesariamente son planteadas en órganos judiciales.

Puede hablarse de dos instancias que conocerán impugnaciones a las sentencias de la Corte de Impuestos, la referida ante los Jueces Federales de Distrito del Poder Judicial; y de subsistir queja del particular, la dada en los Tribunales Federales de Apelación -los que en México llamamos Colegiados de Circuito- de ese mismo poder. Remotamente la Suprema Corte estadounidense conoce de controversias tributarias, a través del recurso de certiorari, ya que es potestativo para los Ministros de ese alto tribunal acordar sobre la admisión o desechamiento de alguna controversia impugnada ante ellos procedente de una sentencia desfavorable de los Tribunales Federales de Apelación; y generalmente dichos ministros rechazan las interposiciones del expresado recurso, en virtud de que consideran suficiente la decisión y criterio que en un momento dado sostuvo la judicatura de los mencionados Tribunales Federales de Apelación.

La Corte de Impuestos tiene su sede principal en Washington D. C., cuyos Jueces se encuentran en más de 80 ciudades de los Estados Unidos, ya que su competencia territorial abarca toda la Unión Americana conforme a lo dispuesto por el Título 26 del Código de los Estados Unidos.

Continuando con su integración, la Corte de Impuestos se compone por 19 jueces que son designados por el Presidente de la República, e igualmente pueden ser inamovibles en sus funciones por un término de 15 años, que puede ser prorrogado. El Presidente de la Corte, es elegido bienalmente por votación de los jueces. Además de los 19 jueces nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, la Corte de Impuestos está integrada por otros diecisiete jueces especiales que, designados por el Presidente de la Corte, puedan conocer de asuntos de menor cuantía (10,000 dólares o menos).

La Corte de Impuestos trabaja con un presupuesto propio, que tiene partidas anualmente autorizadas por el Congreso.

### III.2. FRANCIA

En este país, existe el derecho o la posibilidad para el particular, que afectado en su interés jurídico o con motivo de una resolución negativa de la Administración Pública, de pedir la revocación de ese acto de autoridad ante la misma que lo dictó o ante su Superior Jerárquico, quienes tendrán la obligación de resolver la solicitud mencionada en un plazo de tres meses; que de no hacerlo, se tendrá resuelta, dicha solicitud, como una presunta decisión negativa (Negativa Ficta).,- interpretándose así el silencio de la autoridad. El particular afectado ejercitará, entonces, el derecho que la Legislación Francesa dispone para impugnar la decisión, arriba expuesta, en el caso en que siga afectado por tal decisión; lo que hará ante el tribunal competente mediante el recurso de exceso de poder.

En el derecho jurisdiccional tributario francés, son cuatro las causales por las que se puede declarar nula una resolución administrativa. Se considerará ilegal, si fue dictada por autoridad incompetente; o por defectos formales del procedimiento administrativo, por violación de la ley que debió aplicarse y; por desvío de poder.

"La sentencia del juez administrativo debe limitarse a anular el acto que se impugna o a confirmar su validez, pero en ella no pueden precisarse las consecuencias de la anulación, ni condenarse pecunariamente a la autoridad demandada; sólo es legalmente posible que la sentencia ordene a la autoridad adminis-



trativa que tome las medidas que necesariamente deriven de la anulación. Se considera que el acto anulado no existió jurídicamente"(50).

Las jurisdicciones administrativas, en Francia, son el Consejo de Estado y los tribunales administrativos. El Consejo de Estado, tiene como más importante función la de ser el competente jurisdiccionalmente -como única instancia- en asuntos de cuantía menor; normalmente es un tribunal de apelación que resuelve como tribunal de alzada las sentencias de los tribunales locales de primera instancia, además de las atribuciones consultivas que tiene.

De los recursos contencioso-administrativos existentes en el derecho jurisdiccional tributario francés, sobresalen dos, que comentaremos por su implícita relevancia, a saber:

1. El Contencioso de Plena Jurisdicción: Su objeto es muy variado y son amplias las facultades del juez al dictar su fallo. Su rama más importante es el juicio en el que se reclama una indemnización del Estado; y
2. El Contencioso de anulación: que tiene por objeto dejar sin efectos un acto administrativo; dicho acto solo puede declararlo nulo el juez, sin poder

(50) Cortina Gutiérrez, Alfonso, op cit, pág. 76-77.

reformular la decisión ni condenar pecunariamente a la autoridad responsable. Es precisamente ante el juez administrativo que se promueve este recurso. El exceso de poder, al dictarse el acto violatorio de la ley aplicable, es el evento que principalmente se impugna en esta vía. La indemnización pecunaria únicamente puede ordenarse en el recurso de plena jurisdicción, ya visto.

Aparte de los dos contenciosos administrativos, mencionados con antelación, existen en la legislación Francesa otros dos más que son:

- El Contencioso de Represión; y
- El Contencioso de Interpretación.

Estos cuatro contenciosos en su conjunto comprenden, en términos generales, a la jurisdicción administrativa en Francia. Decimos en términos generales, porque ese país registra la existencia de otro tipo de contenciosos, como el Contencioso Fiscal, de naturaleza o consistencia complicada, tanto en su estructuración como en su funcionamiento. El Contencioso Fiscal da origen a ramas específicas de Contencioso Administrativo, pero circunscrito al campo tributario.

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

- a). El Contencioso de la Imposición.
- b). El Contencioso del Cobro.
- c). El Contencioso de la Represión.
- d). El Contencioso de la Responsabilidad.
- e). El Contencioso de Anulación."<sup>(31)</sup>

El Contencioso de la Imposición, tiene como principal característica distintiva, la de precisar la correcta aplicación de la norma fiscal y, sobre todo, controlar el Poder del Fisco cuando éste incurra en actos de probada desigualdad, inequitativos o desproporcionales en perjuicio de un contribuyente francés. Este contencioso es de plena jurisdicción en virtud de que el Juez Fiscal tiene, por mandato de ley, las más amplias facultades para condenar a la administración a la reparación de un derecho subjetivo violado.

(31) Cervantes Montenegro, Joaquín. "El Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación" Tribunal Fiscal de la Federación, colección de estudios jurídicos. Volumen X. pág. 83-84.

El Contencioso del Cobro, el cobro de los impuestos en Francia está a cargo de una administración separada (principio de la separación de las autoridades liquidadoras y de las autoridades recaudadoras); a las recaudadoras les corresponde el cobro de los impuestos directos, y los impuestos indirectos son, a su vez, cobrados por la Dirección General de Impuestos quien está facultada para efectos de liquidación.

Para MARGAIN MANAUTOU existen dos corrientes o vertientes que definen lo que debe de entenderse por un impuesto directo y un impuesto indirecto. "La primera, que todavía predomina sobre todo en la enseñanza, considera que el impuesto directo es aquél que no es repercutible y el indirecto el que sí lo es. La corriente moderna, que está respaldada por tratadistas como Einaudi, Sommers, Hugh Dalton, Giannini, etc., estima que es inexacto que haya impuestos que no sean repercutibles, pues todos los gravámenes pueden ser repercutidos por el contribuyente; que lo correcto es considerar como impuestos directos aquellos que gravan los rendimientos y como indirectos los que gravan los consumos... distinguiéndose unos de otros en que los directos no gravan un hecho real, sino una situación hipotética, como es la utilidad fiscal, y en cambio, los indirectos recaen sobre hechos ciertos, reales, como la producción, el consumo, la explotación, la enajenación, etc."(32)

(32) Margáin Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Novena Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989, págs. 85-86.

El grueso de los autores se inclinan por entender a los impuestos directos y a los impuestos indirectos conforme a la fórmula concebida por la corriente moderna, entre ellos contamos a RODRIGUEZ LOBATO quién, a su vez, nos hace la siguiente acotación, respecto del segundo criterio transcrito, "Este último criterio, a nuestro juicio, si nos permite distinguir a los impuestos directos de los indirectos, pero no está exento de crítica ya que presenta inconvenientes en su aplicación por que hay casos en los que ni la riqueza en sí misma, ya sea en su aspecto dinámico o estático, ni la riqueza presunta a que se llega por otras manifestaciones como los consumos o transferencias, evidencian la real capacidad contributiva del sujeto pasivo."(33)

El hecho es que no existe, en la actualidad, un criterio universal y definido que identifique, sin reserva alguna, plenamente al impuesto directo y al impuesto indirecto. Lo más lamentable, además de alarmante, es el hecho de que ni siquiera la legislación ha echado mano para definir un criterio en lo conducente, en obvio detrimento de los contribuyentes por la incertidumbre que representa. Es por ello que vale la pena atender lo que el maestro DE LA GARZA, al respecto, nos advierte, ya que tal incertidumbre nos obliga a un desenvolvimiento, en

(33) Rodríguez Lobato, Raúl, op. cit. pág. 68.

nuestra realidad profesional, más perspicaz y reflexivo, "Por tanto recomendamos que cuando se lean los tratadistas o las tesis jurisprudenciales, se procure averiguar cual de todos los criterios es el que es utilizado por cada autor, para poder entender debidamente la exposición. Por otra parte, esta clasificación no tiene consagración legal en nuestro Derecho ni aún por vía de simple referencia, pues cuando se pretendió introducir, al proyectarse la Constitución Federal de 1857 el precepto relativo se eliminó".<sup>(34)</sup>

Volviendo en materia, tanto en el Contencioso del Cobro como en el Contencioso de la Imposición, existe la obligación de agotar un recurso administrativo previo, y en caso de los impuestos directos éste se promueve ante el Tesorero "pagador general", que en cada departamento es el superior jerárquico de los recaudadores. En el caso de los impuestos indirectos, este recurso se agota ante el Director Departamental de Impuestos.

El Contencioso de la Represión, está ligado con el principio conocido, en la cultura jurídica francesa, con el nombre del Privilegio del Preamble.

(34) De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano". Décimoquinta edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988. pág. 389.

En virtud de dicho Privilegio, la Administración en sus relaciones con los particulares, ocupa una posición privilegiada que le dispensa de acudir a los órganos jurisdiccionales para imponer una determinada situación jurídica en virtud de la cual la Administración puede en forma unilateral, dictar actos que son obligatorios para el particular. Es por ello que se afirma que la administración no tiene necesidad de recurrir al juez para procurarse un título ejecutorio, es ella misma quien se establece este título.

No obstante, aunque se afirme que dentro del Contencioso de la Represión, la Administración puede imponer sanciones fiscales, esta posibilidad siempre quedará sujeta al control del juez, quien moderará a la misma en la manera en que se encuentre ajustada o no a Derecho. Estas sanciones son por lo general de tipo pecunario, pero existen también las de tipo penal y éstas son previstas por el Código General de Impuestos Francés en forma de multas y, en su caso, prisión, cuando el hecho se empuere dentro del tipo penal de Fraude Fiscal.

"Es notable destacar, que la acción penal no corresponde al Ministerio Público como en el Derecho Común, sino a la Administración Fiscal misma, pero de dicha acción debe conocer la Comisión de Infracciones Fiscales en primer término, misma que está encargada de emitir una opinión previa a la intervención del juez penal, y decidir si el asunto merece o no su

atención. En el caso de que la Comisión decida la intervención del Juez Penal, son competentes los tribunales penales en primera instancia, la Corte de Apelación en segundo grado y finalmente la Corte de Casación."<sup>(35)</sup>

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

Sobre el Contencioso de Anulación, ya todo está casi dicho, concorde a lo vertido en páginas anteriores, pero dada la importancia que reviste este contencioso, deseamos enfatizar y resumir que éste es obra cabal de la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, instituido por primera vez en la Ley del 24 de mayo de 1872. En la actualidad la ordenanza del 31 de julio de 1945, lo tiene previsto expresamente en su Artículo 32.

(35) Cervantes Montenegro, Joaquín, op. cit. pág. 86.



A virtud de este recurso, puede afirmarse que si el Juez Administrativo resuelve anular el acto administrativo impugnado ya no habrá más duda en cuanto a la conclusión de que la anulación del juez se produce por la inarmonía en el acto debatido y la ley, produciendo dicha resolución efecto de ERGA OMNES.

Decíamos, en su oportunidad, que, dentro de este contencioso, las causales de anulación de los actos de Administración y únicos motivos de procedencia de este recurso, son los siguientes vicios por supuestos de exceso de poder, a mencionar:

1. La Incompetencia.
2. La Violación de las Formas.
3. El Desvío de Poder.
4. La Violación de la Ley.

Antes de entrar al estudio de cada una de estas causales, es prudente mencionar que ante cada uno de estos supuestos es procedente, previamente, el agotamiento de recursos que no detallamos en razón de evitar perdernos del objeto del estudio de este contencioso.

La Incompetencia, comprenderá la ineptitud legal de una autoridad para tomar una decisión, y realizar actos no comprendidos en sus atribuciones. El efecto de la anulación en este caso, será el de dejar las cosas tales como si nunca se hubiera dictado jamás el acto anulado.

La Violación de las formas, consiste en la omisión total o parcial de las formalidades del procedimiento mismas a las que el acto administrativo se encuentra sujeto, por mandato de Ley o de un reglamento, y tal ilícito es sancionado, dentro de este recurso, igualmente, con la anulación del acto administrativo recurrido.

El Desvío de Poder, se configura cuando la autoridad administrativa utiliza su poder con un fin distinto a aquél en vista del cual la Ley se lo ha conferido, ya sea que incumpla el fin impuesto por la ley, o utilice una vía de Derecho en un fin diferente a aquél en vista del cual esta vía legal ha sido instituida. Demostrado este supuesto, durante la instrucción, sufre el efecto de anulación el acto administrativo combatido.

La Violación de la Ley, debe de entenderse como la transgresión de reglas concernientes al objeto del acto, o sea al contenido y los efectos de la resolución administrativa.

En nuestro Derecho, esta violación surge cuando un acto administrativo o resolución administrativa carece, en su contenido, de debida fundamentación y motivación, principio que preconiza el Artículo 16 de nuestro máximo Código Político; consistentes, fundamentalmente, en que la autoridad debe de razonar en forma circunstanciada el motivo que le lleva a emitir la decisión cuestionada y que este se adecuó a la hipótesis

normativa de una ley previamente establecida al caso en concreto.

El Recurso por Exceso de Poder, del cual conoce el Contencioso de Anulación, también es procedente contra resoluciones fictas, lo que en la doctrina se conoce como silencio de Administración y; contra actos legislativos de la autoridad administrativa emitidos en ejercicio de facultades legislativas otorgadas al Ejecutivo.

Estas últimas facultades, son conocidas en nuestro sistema de Derecho como Decreto Ley y Decreto Delegado, y son una excepción al principio de la división de Poderes, conforme al cual el órgano encargado de dictar las leyes aplicables a los gobernados es el Poder Legislativo. En tales casos excepcionales, el Poder Ejecutivo Mexicano se encuentra facultado por la Constitución para emitir decretos con fuerza de ley que puedan modificar y aún suprimir las existentes, o bien, pueden crear nuevos ordenamientos, los que no pueden ser anulados sino en virtud de otro decreto de idéntica naturaleza o por una Ley.

En México, se está en presencia de un decreto-ley cuando la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo, ante situaciones, consideradas como graves para la tranquilidad Pública, para asumir la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias que hagan frente a tal situación. Esta posibilidad la dispone el

Artículo 29 de nuestra Carta Magna, cuando ante la inminencia descrita pueden, por dicha disposición del Ejecutivo, suspenderse las garantías individuales; otro caso es el previsto por el Artículo 73, Fracción XVI Constitucional, cuando se trata de hacer frente a epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país. La vigencia de este decreto se extinguirá hasta el momento en que se extinga el motivo o causa evidente que lo genere, por efecto IPSO-LURE.

Estaremos frente de un decreto-delegado, cuando la Constitución autoriza al Ejecutivo Federal para la emisión de normas con fuerza de Ley, por un tiempo limitado y para objetos definidos. Tal es el caso de la delegación de facultades para legislar en materia tributaria en favor del Presidente de la República, en la forma en que lo dispone el artículo 131 segundo párrafo de nuestra Ley Fundamental, por virtud del cual el Poder Administrador puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso de la Unión, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el Tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del País, la estabilidad de Producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del País.

Continuando con nuestro estudio, tenemos que el Recurso por Exceso de poder no es admisible, si el recurrente tiene a su disposición una vía de Derecho contencioso paralelo que le permita obtener el mismo resultado que con el agotamiento del recurso.

Veamos, ahora, cual es la secuela procesal que delinea a este recurso en la instancia del Consejo de Estado Francés, atendiendo, en forma general, los caracteres de su procedimiento, en la forma que sigue:

En primer término, tenemos que se trata de un procedimiento inquisitorial en el cual el juez se encarga de la instrucción del negocio; que su forma es escrita; es un procedimiento público, esto es, casi todas las sesiones del Consejo de Estado son públicas.

El promovente del recurso deberá dirigir sus pretensiones contra una decisión administrativa o contra una resolución de un tribunal en caso de apelación. Debe de interponerse dentro del término de dos meses, contados a partir de la notificación o publicación del acto que cause agravio en la esfera jurídica del recurrente.

El recurso deberá contener:

- a). Los nombres y domicilios de las partes;
- b). Una exposición de los hechos así como el Derecho en que se funda;
- c). Indicar los documentos en los que se basa, a los que deberá agregarse el acto impugnado, y
- d). Los Puntos Petitorios.

La Sentencia será dictada por el juez en audiencia pública, en la cual se declarará la anulación del acto, si este resulta estar nutrido de ilegalidad, absteniéndose de dictar medidas ejecutorias del acto anulado, y dejando asentada la inarmonía existente entre el mismo y la Ley.

Existe la posibilidad de apelar las decisiones del recurso ante el Consejo de Estado, y a su vez las decisiones de éste pueden impugnarse por medio de los recursos siguientes:

- a). Recurso de Oposición, que procede en contra de decisiones emitidas por defecto;
- b). Recurso de Revisión, procedente en contra de resoluciones soportadas por documentos falsos; o cuando una parte no tuvo oportunidad de ofrecer documentos probatorios retenidos por la autoridad administrativa que dictó el acto impugnado, principalmente;

- c). Recurso de Rectificación de Error Material, que procede en contra de una resolución en cuya manufactura exista un error material que influya en la decisión del negocio;
- d). Recurso o vía de Tercera de Oposición, que puede interponerse cuando una persona, o su representante, debió haber sido emplazada a juicio, y no lo fué.

Queremos enfatizar, que el derecho que se pronuncia en el Contencioso de Anulación en Francia, por el que se resuelve el recurso de exceso de poder, es de tipo declarativo, es decir, se limita a resolver sobre la legalidad del acto administrativo que tuvo en examinación, para los efectos de anularlo en caso de que éste no se encuentre ajustado a Derecho; dejándolo sin valor legal y, consecuentemente, sin que produzca efecto válido alguno en el ámbito del Derecho.

Decíamos que otro importante contencioso que registra el derecho jurisdiccional tributario Francés es el Contencioso de Plena Jurisdicción, al cual, precisamente, nos hemos referido casi al inicio de este apartado. Empero, dada su relevancia, abundaremos materialmente en su estudio con el objeto de lograr identificarle con mayor precisión.

El Contencioso de Plena Jurisdicción, es conocido en Francia como el contencioso ordinario. Es de plena jurisdicción por que le caracteriza, como a todos los de esta naturaleza, fundamentalmente, estar provisto de facultades para hacer cumplir coactivamente sus resoluciones y compeler al reo al reparo del daño causado.

El juez que conoce en primera instancia, de este recurso de Plena Jurisdicción, es el juez del Derecho Común, bajo la apelación ante el Consejo de Estado, y una vez que constata la existencia de una violación de derecho subjetivo, procede a dictar una resolución tal que no solo anula el acto administrativo violatorio sino que condena a su emisor, a quien obliga que respete LATU-SENSU el derecho subjetivo reclamado, e inclusive puede reformar o substituir el acto administrativo impugnado.

Por tanto, el juez que conoce de este contencioso tiene las más amplias facultades para llegar, incluso, a condenar a la Administración a cubrir indemnización por daños y perjuicios, principal distintivo que tiene ante el Contencioso de Anulación, que como le conocimos, solo tiene facultades para reconocer una determinada situación de Derecho dando por anulado un acto administrativo que carezca de legalidad.



## III.3. ESPAÑA

"La fracción I del Artículo 106 de la Constitución española otorga en términos categóricos facultad a los tribunales para controlar la legalidad de la actuación administrativa"<sup>(36)</sup>

En el sentido anterior, la legislación española no prevé la existencia de una jurisdicción especial que atribuya a tribunales competencia especializada diversa de los judiciales, como acontece en Francia y los Estados Unidos de América. Efectivamente, la potestad para resolver los conflictos jurídicos entre el Estado Español y sus nacionales es exclusiva del Poder Judicial.

A diferencia de Estados Unidos y México, el estado español no es federativo sino que reconoce Comunidades Autónomas a las que las Cortes Generales de España les reconocen facultad de que ellas mismas dicten normas legislativas en el marco de la ley estatal. Sin embargo en el aspecto de la estructura jurídica española, la jurisdicción contenciosa administrativa es la que recoge como de su exclusiva competencia el trámite y resolución de las controversias tributarias. Al efecto, el Artículo 153, inciso C, Constitucional expresamente dispone:

(36) Cortina Gutiérrez, Alfonso. op. cit. pág. 79.

"Artículo 153. El control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas se ejercerá:...

- c). Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias".

La norma secundaria, o Ley Reglamentaria de dicha disposición Constitucional, encargada de delinear el Contencioso Administrativo español, es la llamada: Ley de 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Recogeremos algunos segmentos de su Exposición de Motivos, que, sentimos, nos revelarán e identificarán substancialmente el carácter íntimo de esta Ley; y que fundamentalmente, conforme al propósito de nuestro estudio, nos explican la forma en que la legislación española coicibe al Contencioso administrativo con distingo en relación a la concepción francesa, ya estudiada:

"La ley es judicialista, siguiendo la orientación que impuso la del 5 de abril de 1904, en cuanto confía la jurisdicción Contencioso-Administrativa a verdaderos Tribunales encuadrados en la común organización judicial e integrados por Magistrados profesionales, con los deberes e incompatibilidades propios de los mismos... Determinados los actos en relación con los cuales es admisible demandar a la administración, se imponía regular las pretensiones deducibles por las partes, lo que planteaba la cuestión de si era o no pertinente, recibiendo la técni-

ca del Derecho Francés, instituir dos recursos distintos, calificados de anulación y de plena jurisdicción.

La Ley no lo ha considerado necesario ni conveniente, por varias y fundamentales razones.

Aquella doble calificación, carente de tradición en nuestro Derecho... corresponde a la técnica peculiar de su país de origen, que dista mucho de haber sido recibida en España... Por otra parte la gama de ilicitudes posibles es mucho más amplia y variada de lo que suponen las categorías elaboradas por el ordenamiento jurídico Francés..."(37)

Efectivamente, la incorporación y aplicación de la técnica del Derecho Francés en Estados distintos e independientes del de Francia, ha sido materia de gran discusión en la atmósfera de los jurisperitos; y es que existe una excelente, como diáfana, razón para que así sea, esto es, que no podemos perder de vista que, si bien es cierto, que la técnica contencioso-administrativa de anulación Francesa está impregnada de una sensible eficacia que hasta ha sido transportada y acogida, a la vez, en otros Estados como es el caso del Mexicano materializada en la instancia del Tribunal Fiscal de la Federación de nuestro país, por resultar de una sana viabilidad para conocer

(37) Nava Negrete, Alfonso. "Legislación Comparada de Justicia Administrativa" Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal" Impresa en el Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1987. págs. 520;525.

de los asuntos contencioso administrativos; no menos cierto es que, el germen de dicha técnica fue producto de un cambio que en su momento histórico y político era necesario por no decir inevitable, y motivado por circunstancias más sociales que jurídicamente cualitativas; es decir, fue la extremada desconfianza hacia los tribunales judicialistas franceses -dada la sumisión y parcialidad que guardaban a favor de la Corona- la que orilló a diseñar a dicho contencioso en la forma en que le conocemos, fundamentalmente enquistado dentro de la órbita del Poder Ejecutivo; hecho bastante justificativo, pero que no justifica, por otro lado, su institución en el Derecho de otro país, en donde el sistema judicialista no ha sufrido accidentes análogos, como vendría a ser el caso del español en cuya experiencia no ha existido necesidad de turnar las riendas del contencioso administrativo al conocimiento del Poder Administrador, ya que estas continúan sujetadas por el Poder que naturalmente es correspondiente a la ventilación de cualquier litigio, que es el Poder Judicial. Presupuesto tal, que en el Derecho mexicano también resulta bastante cuestionable, o sea, que existan tribunales administrativos exorbitantes del Poder Judicial, como es el caso del contencioso de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otro lado al legislador español difiere diametralmente, del ordenamiento jurídico francés, al considerar, esencialmente, que no existe razón para clasificar "causales de anulación" o distintos motivos, categorías, clasificaciones, etc., en virtud de las cuales deba ser procedente a juicio, o no, un acto administrativo presuntamente ilegal; lo que interesa -para la óptica jurídica española- es si existe una ilegalidad administrativa, sea ésta de la denominación que sea, y ante ella más interesa hacer expedita la justicia que dificultaría con la imposición de requisitos puramente formales, como el de calificar a la ilegalidad, precisamente, con un nombre determinado, máxime si el error en la calificación puede determinar que prevalezca el acto, a pesar de no ser conforme a Derecho. En otras palabras, tales clasificaciones pueden propiciar que aquellos actos administrativos ilegales que no encuentren clasificación no puedan, por ello, ser materia de anulación, no obstante que sean ilegales.

En definitiva, el Derecho español, no acepta que el fundamento de la procedencia de la acción contencioso administrativa sea distinto, según los casos; para él, esencialmente es siempre el mismo: que el acto no sea conforme a Derecho. Tampoco admite que la substantación de este contencioso tenga que bifurcarse o dividirse en dos recursos autónomos -como son el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción, respectivamente- ya que las diferencias que puedan señalarse no son suficientes,

en razón de que, además, de no ser cualitativas sino de grado, la sentencia estimatoria, en ambos, siempre contiene idéntico pronunciamiento básico: la declaración ilicitud del acto y, en su caso, su anulación.

En España, la Jurisdicción contencioso administrativa es ejercida por los siguientes órganos:

- a). Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales;
- b). Salas de Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo;
- c). Salas de Revisión de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

El procedimiento Contencioso Administrativo, en estudio, básicamente contiene las siguientes características:

La representación y defensa de la Administración General del Estado ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, corresponde a los Abogados del Estado, bajo la dependencia de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. La de los particulares, corresponde exclusivamente al Abogado con poder al efecto.

Conviene señalar que, con carácter de requisito previo, existe el Recurso de Reposición que tiene como fin el de que el órgano administrativo que dictó el acto pueda, si lo reconoce justo, acceder a las pretensiones del demandante y evitar el proceso.

El recurso contencioso administrativo solo procederá ante actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en la vía administrativa (similar al principio de definitividad de la legislación mexicana).

En cuanto a la interposición y admisión del recurso, tenemos que, cuando no sea la propia Administración autora del acto que lo motive quien lo interponga, éste se iniciará por un escrito reducido a citar el acto por razón del cual se formule y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. A este escrito se acompaña:

- a). El documento con el que se apersonó el compareciente;
- b). La copia o traslado del acto o disposición que se impugna o, a falta de estos, la indicación del expediente administrativo o del periódico oficial por el que se publicó.
- c). Aquellos documentos tendientes a acreditar la capacidad legal para entrar en contención, cuando así sea señalado por determinadas leyes; así como todos

aquéllos por los que se intente probar la ilegalidad del acto que se impugna.

Existe la posibilidad, para el recurrente, de subsanar defectos en su escrito o de ofrecer documentos omitidos -ante incumplimiento de los anteriormente señalados y exigibles- mediante el desahogo de la prevención que para tal efecto se dicta; ello dentro de un plazo de diez días.

El plazo de interposición, es de dos meses.

El Tribunal, en el siguiente día hábil a la interpretación del recurso, acordará que se anuncie en el Boletín Oficial del Estado o en el de la provincia, según se trate del Tribunal Supremo o de las Salas de las Audiencias Territoriales; así mismo, acordará reclamar el expediente administrativo a la Administración que hubiere dictado el acto o la disposición que se impugna; y ésta deberá remitirlo en un plazo máximo e improrrogable de veinte días.

El Tribunal, previa reclamación y examen del citado expediente, acordará la admisión del recurso. De considerarlo admisible, acordará que dicho expediente sea entregado al demandante para que deduzca la demanda en el plazo de veinte días. Presentada la demanda, se dará traslado de la misma, junto con el expediente, a las partes legitimadas como demandadas para que produzcan su contestación en el plazo de veinte días.



Existe la posibilidad y un período para rendir alegatos. Entratándose de las partes demandadas y coadyudantes o terceros en su caso, deberán formularse dentro de los cinco días siguientes al emplazamiento para la contestación, se les llama: Alegaciones Previas. El demandante puede formular sus alegaciones en lo que se sigue llamando escrito de demanda, esto es que, para ser exactos, al demandante no se le otorga propiamente esta posibilidad en forma y tiempo separado al de su escrito de demanda sino es en el mismo en donde debe vertir sus alegaciones. Esto cobra un poco de sentido, porque la carga de las alegaciones para la demandada, solamente es dable para los efectos de que se sobresea o declare improcedente la demanda instaurada, más no para que sean tomadas en cuenta como elementos de juicio al declararse la sentencia definitiva, a diferencia de como sucede en el juicio de nulidad, ya visto, ante el Tribunal Fiscal de la Federación mexicana; en otras palabras, las alegaciones previas para la demandada hacen las veces de lo que es para nosotros, en dicho juicio, las consideraciones sobre improcedencia y sobreseimiento manifestadas por la demandada al momento de contestar la demanda de nulidad.

Existe un proceso a prueba, en donde son admisibles toda clase de pruebas.

El Tribunal puede ordenar la celebración de vista, y en su defecto -por considerarlo pertinente- en sustitución ordenará, a las partes, la presentación, por escrito y en forma sucinta, de sus conclusiones acerca de los hechos alegados, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos en que, respectivamente, apoyen sus pretensiones. Presentadas las conclusiones, el Tribunal señalará día para la votación del fallo.

La Sentencia se dictará en el plazo de diez días, contados desde la celebración de la vista o del señalado para la votación del fallo, según el caso. La sentencia podrá ser impugnada mediante el Recurso de Apelación, que se interpondrá ante el Tribunal que hubiere dictado la decisión apelable, dentro de los cinco días siguientes al de su notificación.

Las costas del juicio son demandables y, por tanto, condenables.

La ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso. El Tribunal sentenciador puede acordar las medidas de apremio ante inexecución de la sentencia, sin perjuicio de deducir el tanto de culpa que correspondiere por delito de desobediencia.

Para terminar este capítulo, podríamos resumir que el derecho procesal tributario dado en España es de corte judicial. El de Estados Unidos, así como el dado en México, tienen en la fase final el control de la justicia federal. Finalmente, el de Francia es jurisdiccional, autónomo, desvinculado del sistema judicial.

COMENTARIO: La jurisdicción tributaria estadounidense, como es el caso estudiado del Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos, es una manifestación patente de como en un Estado, que se ha distinguido por ser, en lo jurisdiccional, casi judicialista por entero, pueden funcionar Tribunales administrativos encajados dentro de la órbita del Poder Administrador, aunque con correcta ligación final con el Poder Judicial quien, por su puesto, es el órgano indicado para pronunciar derecho en última instancia. Sin embargo, podríamos afirmar que, si bien es cierto que en dicho país vecino se registra la existencia de un Tribunal Administrativo, autónomo e independiente de justicia delegada, como es el caso concreto del Tribunal de Impuestos; también, no menos cierto es que en el sistema jurisdiccional de la Unión Americana no se tiene registro de otro Tribunal de esta magnitud ubicado, naturalmente, dentro del Poder Ejecutivo, en el cual se controlará la legalidad de otro tipo de actos de agentes o autoridades administrativas; sino que las controversias surgidas con tales actos son eminentemente competencia de los Tribunales judiciales Norteamericanos. De

cualquier forma, aunque la Legislación estadounidense no considere necesario que existan otros Tribunales administrativos, basta con la presencia del que analizamos para reflexionar en que la posibilidad de que existan Tribunales administrativos en la vida jurídica de un Estado, solo depende de circunstancias muy relativas, pero que en la realidad práctica, actual, nada impide la institución de este tipo de Tribunales sean de la competencia que sean siempre y cuando tengan que ver con el conocimiento de lo contencioso administrativo, debido a la amplia gama existente en la extensa naturaleza de los actos emanados de la Administración, y debido, principalmente, a la alta eficacia de la justicia administrativa delegada.

Por otro lado, encontramos interesante la exposición de motivos de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de la Legislación española -de las Legislaciones fuente del Derecho mexicano-, en cuyo contenido expone concretamente las razones por las que el contencioso administrativo de ese país es entendido de manera diametralmente opuesta a la técnica y concepción francesa en lo concerniente a la materia contencioso administrativa. Tal y como le conocimos, el contencioso administrativo español está impregnado de una excelente y justificada viabilidad dentro de las vías judicialistas; España no pasó por inadvertido al hecho de tener que manifestarse en contra de la sola posibilidad de que en suelo ibérico se homologara el mencionado sistema francés; es decir, las

circunstancias de desconfianza a los Tribunales judiciales suscitadas en Francia -que entre otras dieron a luz al Consejo de Estado- por destino de su propia historia, de ninguna manera tendrían que destinar a otros Estados, obviamente con circunstancias propias y por tanto diferentes, a que adoptaran medidas similares tales como arrebatar el conocimiento de lo contencioso administrativo de sus propios tribunales judiciales para dejarlo al cuidado de nuevos tribunales administrativos instituidos para ese efecto, cuando es que, al menos en el caso de España -y en el de México mismo, porque no admitirlo- no existió semejante desconfianza; y es por ello, fundamentalmente, que el Legislador español no comulga con la idea Francesa, además de criticarle algunas deficiencias que, en su entender, encuentra en la técnica francesa.

El Contencioso de Anulación y de Plena Jurisdicción así como el Consejo de Estado en Francia, lejos de todo lo que se diga, se configura en los anales de la Justicia administrativa como una importantísima escuela de la que México es actualmente uno de sus mejores discípulos.

**C A P I T U L O   I V**

**TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS ESTATALES**

## IV.1. REFORMA DEL ARTICULO 116 FRACCION IV CONSTITUCIONAL

Indudablemente, es a partir de la vigencia de este precepto, entrado en vigor el 18 de marzo de 1987, cuando se abre el camino para que los estados de la Federación adminiculen a su esfera jurídica la posibilidad de establecer sus propios tribunales contencioso-administrativos. Acogemos las palabras del Magistrado DIAZ OLIVARES, para mejor describir este suceso, y en su sentir"... destaca la reforma propuesta por el Ejecutivo y aprobada por el H. Congreso de la Unión, a la fracción IV, del Artículo 116, que establece que en las constituciones y leyes de los estados podrán instituirse tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, encargados de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, de ella también se advierte la voluntad del Ejecutivo, de que en las leyes locales al igual que en las federales se instituyan tribunales de lo contencioso administrativo a efecto de que los particulares puedan dirimir sus controversias con la administración pública"<sup>(38)</sup>.

(38) Díaz Olivares, Armando, op. cit. pág. 1093.

En tal virtud, veamos lo que expresa, lexicográficamente, La Fracción IV de dicha enmienda constitucional:

"Art. 116.-...

IV. Las Constituciones y leyes de los estados 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 estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".<sup>(39)</sup>

En cumplimiento de este mandato constitucional, los estados de la República-concretamente los de Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Estado de México y el propio Distrito Federal- han ido creando sus tribunales contencioso-administrativos. De ellos, destacan los del Estado de México y del Distrito Federal, motivo por el que haremos un estudio más exhaustivo, de ambos, en los próximos párrafos.

(39) Editorial Porrúa, S. A. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". "Leyes y códigos de México" Colección Porrúa. 82a. Edición. México 1987, pág. 101.



#### IV.2. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO

Dentro del contexto de los tribunales de su género, el del Estado de México es el "más adelantado de todos, pues su competencia se ha ampliado no sólo a la administración pública del estado, sino a los municipios y los organismos descentralizados con funciones de autoridad, y además se encuentra dotado de plena jurisdicción y de imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones"<sup>(40)</sup>.

La Ley de Justicia administrativa del Estado de México, publicada el 31 de diciembre de 1986 en la Gaceta de Gobierno de ese estado, establece a través de su Artículo primero la existencia de un Tribunal de lo Contencioso administrativo, con jurisdicción en todo territorio estatal para impartir justicia administrativa.

Dicha ley, establece que el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción, del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones (artículo 2o.).

(40) Díaz Olivares, Armando, op. cit. pág. 1093.

Descolla la especial facultad que tiene este tribunal para hacer cumplir sus fallos o acuerdos, es decir, el estar provisto de facultades coercitivas. Así tenemos que en su Artículo 44 establece:

"ARTICULO 44.- El Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden podrá, de acuerdo a la gravedad de la falta, hacer uso de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

- I. Amonestación;
- II. Multa de una cantidad equivalente al monto de cinco a sesenta días de salario mínimo vigente en la región del domicilio del particular;
- III. Arresto hasta por treinta y seis horas;
- IV. Auxilio de la fuerza pública;
- V. Los demás que establece esta ley."<sup>(41)</sup>

La ley de Justicia Administrativa del Estado de México, entró en vigor el día 10. de enero de mil novecientos ochenta y siete, conforme lo señala su artículo primero transitorio.

(41) Nava Negrete, Alfonso. "Legislación Comparada de Justicia Administrativa." op. cit. pág. 365.

#### IV.2.1. SU INTEGRACION Y COMPETENCIA

El capítulo segundo, título primero, de la ley de Justicia Administrativa del Estado de México, se refiere a la INTEGRACION del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; y por medio de su artículo 5o. establece que estará compuesto por una Sala Superior y por cinco salas regionales, la Sala Superior podrá determinar la creación de más salas regionales cuando el servicio lo requiera.

Los magistrados serán numerarios, sin perjuicio de que también se nombren magistrados supernumerarios para auxiliar o suplir, temporalmente, a los primeros, según lo dispone su artículo 6o.

El artículo 8o., de dicha ley, establece que el nombramiento de los magistrados lo hará el Gobernador del Estado, con apego al procedimiento constitucional respectivo. Realizada la designación, la Sala Superior determinará a qué sala quedará adscrito cada magistrado.

Este tribunal tendrá un presidente, que será a su vez presidente de la Sala Superior y durará en su encargo un año, podrá ser reelecto, conforme lo señala el artículo 13 de la ley en cita.

Para ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Adminis-

trativo del Estado de México, se requiere (artículo 7o.):

- I. Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y, haber residido efectivamente en el Estado de México durante los últimos cinco años.
- II. No tener menos de treinta y cinco años ni más de setenta el día de su designación.
- III. No padecer incapacidad física ni mental que imposibilite el desempeño del cargo.
- IV. Ser licenciado en derecho con título profesional legalmente registrado, con cinco años de antigüedad, al día de su designación, acreditando amplia capacidad profesional.
- V. Tener por lo menos tres años de práctica profesional en la Administración Pública.
- VI. Ser de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta.
- VII. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional.

Los magistrados serán inamovibles transcurridos seis años desde la fecha en que fueron nombrados y siempre que sus servicios se hubieran prestado ininterrumpidamente, con honestidad y profesionalismo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 9o. de la referida ley.

Este tribunal cuenta con el siguiente personal (artículo 14):

- I. Un secretario general de acuerdos.
- II. Un jefe de unidad de documentación y difusión.
- III. Un jefe de unidad de apoyo administrativo.
- IV. Los secretarios de las Salas Regionales.
- V. Los actuarios.
- VI. Los asesores comisionados.
- VII. El personal técnico y administrativo necesario para su funcionamiento.

El contenido del artículo 16, establece que, los magistrados así como el personal arriba señalado, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro empleo dependiente de la Federación, Estado, municipios, organismos auxiliares o de alguna otra entidad federativa, o bien de algún particular, excepto los de carácter docente, también estarán impedidos para ejercer la profesión de abogado salvo en causa propia.

La Sala Superior, de este tribunal, está compuesta de los magistrados especialmente nombrados para integrarla. Para que pueda sesionar es indispensable la presencia de todos sus miembros, de acuerdo a lo consignado por el artículo 18 de la ley que nos ocupa.

Dicha Sala Superior tiene residencia en la capital del Estado (artículo 19).

Las Salas Regionales, de este Tribunal mexiquense, están integradas por un magistrado cada una; y tendrán además, los secretarios de acuerdos, actuarios, asesores comisionados y personal administrativo que requieran las necesidades del servicio, en términos del artículo 27, de la multicitada ley.

El artículo 28, de la ley de justicia administrativa del Estado de México, dispone que las salas regionales tendrán la jurisdicción y la residencia que señale la Sala Superior.

En relación a su COMPETENCIA, el artículo 3o., de la citada ley, observa que este tribunal tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y organismos descentralizados con funciones de autoridad, y los particulares, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

Las salas regionales, de este Tribunal estatal, son competentes para conocer (artículo 29):

- I. De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los

- municipios y de los organismos con funciones administrativas de autoridad de carácter estatal o municipal.
- II. De los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos con funciones administrativas de carácter estatal o municipal.
  - III. De los juicios de responsabilidad administrativa que se promuevan en contra de servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares en términos de la ley de la materia.
  - IV. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa fiscal, que se configuran por el silencio de las autoridades u organismos con funciones administrativas de autoridad, estatales o municipales para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija y a falta de término, en sesenta días
  - V. Del incumplimiento de las sentencias que dicten.
  - VI. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala.
  - VII. De los demás juicios o recursos que se traten las disposiciones legales.

Es competencia de la Sala Superior, de dicho tribunal, conforme al artículo 22 de la misma ley, la siguiente:

- I. Establecer la jurisprudencia del Tribunal.
- II. Resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de las salas regionales.
- III. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Sala.
- IV. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados de las salas regionales no formulen la resolución que corresponda dentro de los plazos señalados por la ley.
- V. Calificar las excusas por impedimentos de los magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos.
- VI. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- VII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales.
- VIII. Conocer de los demás asuntos que le asignen las disposiciones legales.



IV.3. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL DISTRITO FEDERAL,

Este Tribunal podría considerarse como el decano de sus iguales. De creación anterior al del Estado de México, encontró como fundamento constitucional, para erigirse, a la reforma da Fracción I del Artículo 104 Constitucional, ya comentada dentro del cuerpo de este trabajo.

Otro importante tópico relativo al cambio producido por los efectos de dicha reforma, es el que nos comenta el Magistrado ALFONSO NAVA NEGRETE al reflexionar sobre el estado jurisdiccional y administrativo anterior a la vigencia de la misma, señalando que "... la justicia administrativa local, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, estaba federalizada. Eran los tribunales del Poder Judicial Federal los encargados, a través del juicio de amparo, de impartir justicia administrativa federal y local... Gracias a la reforma constitucional de 1966 (publicada en el Diario Oficial de 25 de octubre de 1967), que modificó la Fracción I del artículo 104, párrafo segundo -en particular- se plasmó la base para crear en el Distrito Federal, Tribunales Administrativos"<sup>(42)</sup>.

(42) Nava Negrete Alfonso. op. cit. pág. 203.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1971. La ley, ha sufrido tres importantes reformas, en 1973, 1979 y en 1986, publicadas respectivamente en los Diarios Oficiales de 4 y 3 de enero de esos años, las dos primeras y el 16 de junio la tercera.

Lo anterior encuentra sentido en razón de su originaria naturaleza competencial que, dada su consistencia, demandaba necesarios ajustes, "... no se piense que este Tribunal desde su origen tenía competencia para conocer conflictos fiscales, pues según los artículos 10. y 21 de la ley que regula, sólo contaba con jurisdicción para conocer de controversias administrativas"<sup>(43)</sup>

El Contencioso Administrativo del Distrito Federal obtuvo competencia en materia fiscal, mediante el decreto de 27 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de 3 de enero de 1979, en vigor tres días después. Este ordenamiento, entre otros, modificó el artículo 21 de la ley del nombrado tribunal, al otorgar atribuciones a sus salas para conocer de los juicios fiscales.

(43)

Ramírez, José Francisco "Administración de Justicia Fiscal en el Distrito Federal, Justicia Administrativa" Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C. Editorial Trillas. México. primera reimpresión, agosto 1988. pág. 141

Otro destacado administrativista, el Lic. ARTURO HUMPHREY SALINAS, nos comenta que de "... esta manera y si además se toman en cuenta las recientes reformas al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para suprimir la competencia en relación a resoluciones definitivas, determinantes de créditos fiscales y sancionadoras emitidas por autoridades del Departamento del Distrito Federal, se tiene que la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se amplió a la materia fiscal, pero sólo en lo que se refiere a resoluciones dictadas con fundamentos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, pues cuando estas autoridades apliquen las facultades delegadas en materia de impuestos federales se considerarán autoridades federales para esos efectos y en contra de las resoluciones que emitan procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como, en su caso, los recursos previstos por las mismas leyes federales y por el propio Código Fiscal de la Federación"(44)

El artículo primero, de la ley de este tribunal, establece que será administrativo y dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que su ley le establece.

(44) Humphrey Salinas, Arturo, "Formulario de instancias, de fensas, recursos y juicios de índole fiscal" Ed. Themis. Quinta Edición. México, 1985. pág. 252.

Respecto de su INTEGRACION, don GABINO FRAGA, nos informa que este Tribunal funciona en pleno o en tres salas de tres miembros cada una. Compuesto por diez magistrados supernumerarios. Que el Presidente del Tribunal se designa por el pleno en la primera sesión de cada año y no integrará sala, conforme lo disponen los artículos 2o. 5o. y 6o. de su ley.<sup>(45)</sup>

Los magistrados del Tribunal, al que nos referimos, son nombrados por el Presidente de la República cada seis años, a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso, ante las que deberán otorgar la protesta de ley y no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal (artículos 3o. y 8o.)

El Pleno se ocupa de las cuestiones de orden general y reglamentarias de funcionamientos del Tribunal; de resolver los recursos que establezcan las leyes; de decidir las contradicciones que surjan entre las resoluciones de las salas y formar jurisprudencia en las decisiones que en estos casos adopte (artículo 19).

Para SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, de la competencia, en general, debe de estimarse que los "actos administrativos deben

(45) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A. Vigésima octava edición. México 1989. pág. 466

emanar de la autoridad a quien la ley otorgue competencia por razón de la materia y de los funcionarios que en ellos intervengan, así como del lugar"<sup>(46)</sup>

El artículo 21<sup>(47)</sup>, de la ley en comento, establece la COMPETENCIA que tienen las Salas de este Tribunal, y que será de los juicios que se promuevan contra:

- I. Los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;
- II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;
- III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto que lo requiera;

(46) De la Garza, Sergio Francisco. op. cit. pág. 690.

(47) Nava Negrete, Alfonso, op. cit. "Ley del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal". pág. 213.

- IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;
- VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y
- VII. De los demás que señale la ley.

Por último, respecto de este tribunal, nos permitimos volver brevemente a su integración, solo para resumir que en el contenido de la ley de este Tribunal se prevé que habrá "... un Presidente del Pleno designado por los mismos magistrados que integren a ese cuerpo colegiado y habrá un Presidente de cada Sala. También se prevé la existencia de un Secretario General de Acuerdos, un Secretario General de Compilación y Difusión, los secretarios necesarios para el despacho de los negocios de la Presidencia y de las Salas y defensores jurídicos gratuitos"(48)

En seguida, haremos referencia al resto del grupo de tribunales contencioso-administrativos existentes en los mencionados Estados de nuestro país, en relación a algunos aspectos que los puedan identificar y, en su caso, singularizar.

(48) Humphrey Salinas, Arturo, op. cit. pág. 252.

En el orden citado, comenzaríamos por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, producto éste de la Ley de Justicia Administrativa de Guanajuato.

El delineamiento procesal dado en el juicio de anulación en este Tribunal Guanajuatense es similar al de su homólogo del Distrito Federal, ya visto. Pero el mencionado ordenamiento legal que fecunda a este Tribunal en comento tiene la particularidad de reunir en un solo cuerpo la parte orgánica del tribunal y el proceso o juicio de nulidad, a diferencia de, como podrá comprobarse, de otros ordenamientos locales en que por una parte se expide la Ley Orgánica del Tribunal, y por la otra -normalmente el Código Fiscal del Estado- se inserta el procedimiento contencioso que habrá de seguirse ante el propio tribunal.

Así mismo, tiene la singularidad, dentro de su competencia, de conocer no sólo lo fiscal, como ha sido tradicional en los tribunales locales y en el mismo federal, sino que se aboca a todo el contencioso de la Administración Pública centralizada y descentralizada de ese Estado, y en este sentido tenemos que su artículo primero reza: "Artículo 1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, es un órgano de control de legalidad, de mera anulación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tiene a cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública

del Estado, los Municipios y los Organismos Descentralizados de ambas, por una parte, y los particulares por la otra"<sup>(49)</sup>

De la anterior transcripción, se desprende, además de lo comentado, que la hechura de este Tribunal sigue fielmente a la generalidad de los de su naturaleza en función a su autonomía y a su facultad como instancia controladora de la legalidad de los actos administrativos sujetos a su conocimiento.

Se encuentra integrado por el Pleno, por la Presidencia y por tres Salas Unitarias que pueden ser aumentadas de acuerdo a las necesidades del trabajo, a juicio del Ejecutivo Estatal.

El Gobernador del Estado nombrará a sus Magistrados, y éstos para poder ser tales, requieren -entre otras cosas-, a diferencia del Tribunal Mexiquense pero en concordancia con otros Tribunales Estatales, que sean ciudadanos del estado, esto es, en este caso: ciudadanos Guanajuatenses.

En el Estado de Hidalgo, el contencioso administrativo tiene veintilación jurisdiccional en la instancia del, llamado, Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo. Conforme a su ley Orgánica, éste es competente para dirimir las controversias que se susciten en la esfera Fiscal y Administrativa

(49) Nava Negrete, Alfonso. op. cit. pág. 235.



entre la Administración Pública Estatal, Municipal y los particulares.

El procedimiento contencioso-administrativo, de este Tribunal Hidalguense, es regulado por el Código Fiscal del Estado de Hidalgo, que, al igual que su Ley Orgánica, entró en vigor el día 2o. de enero de 1982.

Sus Magistrados son inamovibles, a diferencia del Tribunal Guanajuatense, recientemente visto, en el que son removidos cada seis años.

En cuanto a su integración, consta del Pleno; un Presidente electo, de entre sus magistrados supernumerarios, cada año; y dos Salas, una por materia, fiscal y administrativa, respectivamente.

Descolla la posibilidad, dentro de su procedimiento, de ofrecer la probanza testimonial a cargo de un empleado o funcionario público. Lo particularmente llamativo de dicha posibilidad, consiste en que ésta se dispone sin mayor distingio y especificación, es decir, se posibilita de manera genérica sin indicar ningún tipo de modalidad. Luego entonces, ello presupone, asimismo, la posibilidad de que tales autoridades tengan que constituirse, físicamente, en el local del Tribunal a efecto de desahogar dicha probanza. Lo anterior tiene un sentido diferente

en la instancia del Tribunal Fiscal de la Federación, en donde -a manera de comparación ilustrativa- la autoridad podrá rendir su testimonio pero solo por escrito que remitirá, a la sala respectiva, en oportunidad previa a la celebración de la audiencia que se celebre para su desahogo; todo ésto en obvio de evitar mayores complicaciones procesales en su práctica.

En el Estado de Jalisco, registramos al llamado, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco; instituido por su Ley Orgánica, entrada en vigor el día 10. de enero de 1984. El ordenamiento procesal que regula a este contencioso, es la denominada, Ley del Procedimiento contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco, con inicio de vigencia en la misma fecha de la Ley Orgánica de este Tribunal Jalisciense.

El objeto de su competencia es básicamente similar al de sus homólogos estatales, ya visto, (dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal surgidas entre la autoridad Estatal, municipal y sus organismos descentralizados, con los particulares). Empero, existe una variante hipotética, que de alguna manera le diferencia, y esta es la de que en los casos de controversias, de dicha naturaleza, pero, a nivel Municipal, se requerirá convenio previo celebrado por el Ayuntamiento, que corresponda, con el Ejecutivo Estatal, sometido a aprobación por el Congreso Local, a efecto de que el Tribunal

se encuentre en aptitud de conocerles.

Respecto de su integración, no cuenta con un número determinado de Magistrados, sino que deja abierto su número en función de los que se consideren necesarios; y de éstos, no necesariamente se requiere que sean ciudadanos jaliscienses -o naturales del lugar-, basta con que sean mexicanos por nacimiento para poder serlo; esto, en franca concordancia y coincidencia con los tribunales mexiquense y del Distrito Federal, respectivamente, ya identificados en páginas anteriores, dentro de este apartado. En sus Salas, eso sí, el número de magistrados, si es determinado: tres en cada Sala.

Funciona en pleno o en salas, y cuenta con un Presidente.

Dentro de su procedimiento, está prevista la posibilidad de que los particulares autoricen, por escrito, no solo, a pasantes de derecho, sino, todavía más, a contadores públicos autorizados para tal efecto por la Tesorería General del Estado; a efecto de que puedan recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, formular alegatos e interponer recursos.

Adviértase que el hecho de permitir expresa y específicamente a profesionistas distintos a los abogados, aunque aquéllos -como es el caso concreto de los contadores públicos inter-

ventores en este procedimiento contencioso en comento- estén habilitados en el manejo de Leyes fiscales; constituye así mismo, un hecho sin precedente y, todavía más, incorrecto ya que solo al abogado le corresponde, por infinidad de razones, la representación de un particular en un proceso en el que intervenga para hacer valer un derecho o reclamarlo a petición del último. Es decir, en la especie, el cometido cognoscitivo y enjundioso del contador público lo impone en la capacidad para manejar leyes fiscales y procedimientos contables, pero esa técnica en ningún momento lo proyecta hacia otra capacidad que, en el caso que nos ocupa, resulta más importante y definitiva: la capacidad de intervenir en juicio accionando y ejercitando figuras procesales técnicamente jurídicas en las que, por un lado, la naturaleza instructiva de su profesión no lo capacitó o le ignoró, haciendo de éste un improvisado ignorante ante el evento de un procedimiento jurisdiccional, en detrimento de sus representados, y; por otro lado, ni el mismo Estado al expedirle la patente de profesión, lo hace con la prerrogativa de que el contador intervenga en procesos jurisdiccionales representando a particulares para discutir conforme a una técnica jurídica procedimental, su derecho. Motivo por el cual, seguramente, ningún otro dispositivo legal análogo expresamente así lo permite.

En el Estado de Querétaro, el contencioso administrativo se encuentra normado por la, llamada, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro., de 26 de diciembre de 1985.

El Tribunal queretano, al igual que el del Estado de México, tiene previstas facultades coercitivas o medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, y para dictar medidas disciplinarias ante incumplimiento o desacatamiento, igualmente, de sus decisiones jurisdiccionales; tales como la amonestación; multas; arresto hasta por veinticuatro horas, y; el auxilio de la fuerza pública.

En su procedimiento, existe la celebración de una audiencia, señalada para momento procesal posterior a los acuerdos dictados durante la instrucción en relación a la demanda, contestación, improcedencia o sobreseimiento. La audiencia, tiene por objeto el desahogo de las pruebas ofrecidas; oír los alegatos -esto presupone que son orales, ya que solo se puede oír aquella percusión fonética en dicción, u otro cualquier sonido audible (en sentido lato o amplio); hecho que lo particulariza, respecto de los demás procedimientos de su tipo que establecen la forma escrita para formular los alegatos-, y; dictar la sentencia en el juicio

La declaración de dicha sentencia, no obstante, puede reservarse para momento posterior a la citada oportunidad procesal, que sería en un término no mayor de los diez días corridos

a partir de la celebración de la audiencia.

El artículo 62, de esta ley queretana en comento, enuncia que las sentencias emanadas del tribunal no necesitarán formulismo alguno<sup>(50)</sup> pero también indica los principios que seguirá en su elaboración, y estos no son otra cosa, más que aquellos elementos o requisitos formales y materiales que toda sentencia, para que se le tenga por legalmente realizada, debe de contener, que en cuanto a su forma, nos indica CARLOS ARELLANO GARCIA -citando de Don CIPRIANO GOMEZ LARA-, la estructura de toda sentencia presenta "cuatro grandes partes: I. El preámbulo; II. Los resultandos; III. Los considerandos; IV. Los puntos resolutivos."<sup>(51)</sup> A falta de una de estas cuatro grandes partes o secciones, sean llamados formulismos o independientemente de como se le llame, la sentencia se tendría, en última instancia, por ilegal. Dicho de otra manera, aunque la legislación del Estado de Querétaro, considera que los formulismos no son necesarios, pretendiendo desterrar usos tradicionales en la redacción de las sentencias, la realidad doctrinal y jurisdiccional impone que la sujeción a tales requisitos o elementos de forma no pueden ser desconocidos e inadvertidos por legislación alguna; luego entonces, resulta intracendente que, esta legislación en comento, considere a los formulismos

(50) Nava Negrete, Alfonso. op. cit. pág. 403.

(51) Arellano García, Carlos. "Derecho Procesal Civil. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. pág. 443.

como innecesarios. Por otro lado, solo por citarlos, están los requisitos materiales o de fondo que incorporan a una sentencia, y éstos son: "I. Idoneidad del juzgador... II. Estudio acucioso de las constancias de autos... III. Fundamentación de la sentencia... IV. Motivación de la sentencia... V. Exhaustividad... VI. Congruencia... VII. Determinación de las prestaciones a las que se condena"(52)

En el Estado de Sinaloa, tenemos al Tribunal Fiscal del Estado, instituido por la Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa (3 de mayo de 1976).

La naturaleza jurídica de este tribunal, es, con excepción del mexiquense y el del Estado de Querétaro facultados para ejecutar sus resoluciones, idéntica respecto de los tribunales contencioso administrativos locales hasta ahora estudiados; esto es, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y competente para dirimir las controversias que surjan entre las autoridades administrativas locales y los particulares.

Este tribunal, igualmente, cuenta con un Presidente, uno o más Magistrados propietarios y los supernumerarios que determine el Ejecutivo del Estado. Sus Magistrados no son inamovibles sino que son designados, por el mismo Ejecutivo, cada seis años. Así mismo, cuenta con un secretario de acuerdos, y

(52) Idem, pág. 695.

con un secretario de estudio y cuenta para cada Magistrado.  
De estos últimos queremos resaltar lo siguiente:

Los secretarios de estudio y cuenta -nombre preciso y correcto con el que se les debe denominar, ya que en otras leyes del tipo son llamados: secretarios de salas, etc.- se significan, debido a la naturaleza de sus funciones, como importantes personajes dentro de todo tribunal y, no obstante ello, en las distintas leyes orgánicas de tribunales, especialmente de este perfil, es casi nula su mención y mucho menos el que se le mencione con la dicha correcta denominación que les corresponde, pero casi remoto que se establezca con detalle la consistencia de sus funciones o de sus atribuciones. Por todo esto, es oportuno, en primer término, que acerquemos nuestra lupa cognoscitiva para darnos cuenta e idea de las funciones que llevan a cabo, aprovechando el tino que tuvo esta ley sinaloense para darles esa correcta denominación y enunciar, con detalle, las atribuciones que tienen estos funcionarios, hecho que, en segundo término, reconocemos precisamente como atinado por parte del Ejecutivo que proyectó y decretó esta ley; estas atribuciones, que son casi iguales en la generalidad práctica dentro de leyes de este tipo, son las siguientes:

- I. Dar cuenta en las audiencias con los asuntos encomendados al Magistrado;
- II. Proyectar las resoluciones que les indique el Magistrado;



- III. Efectuar las diligencias que les encomiende el Magistrado, cuando éstas deben practicarse fuera del local del Tribunal;
- IV. Redactar y autorizar las actas de las audiencias en las que les corresponda dar cuenta, así como las resoluciones que recaigan en los expedientes cuyo trámite se les encomiende; y
- V. Las demás que les encomiende el Magistrado, el Secretario de Acuerdos, esta Ley y demás ordenamientos"<sup>(53)</sup>

En el Estado de Sonora, el contencioso administrativo local, tiene como enmarcado legal a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, entrada en vigor el 10. de febrero de 1977. Por cuyo decreto, se establece dicho Tribunal. La norma adjetiva que regula su proceso, llamado juicio de nulidad, es el Código Fiscal del Estado de Sonora, publicado en el Boletín oficial del Estado el día 29 de enero de 1977.

Este Tribunal está compuesto por un Magistrado Propietario y un Suplente (razón por la que carece de presidencia y funcionamiento en pleno, por supuesto), éstos son nombrados cada seis años, pero existe la posibilidad de que sean reelectos en su cargo.

(53)

Nava Negrete, Alfonso. op. cit. pág. 421.

Como rasgo propio, de su procedimiento, citamos la facultad, prevista por dicho Código, que se le permite a jueces civiles (judiciales), foráneos de la capital del Estado, para despachar o diligenciar exhortos acordados por el Tribunal -cuyo domicilio o residencia se encuentra en la ciudad de Hermosillo- y que estén destinados a realizarse en la jurisdicción territorial del juez exhortado. Esto por razón de que los secretarios o actuarios del mismo Tribunal están impedidos, conforme a este código, para diligenciar fuera de la ciudad capital del Estado de Sonora.

Este Código, no contempla la existencia de medio alguno de impugnación ante Sentencia definitiva dictada, propiamente por este Tribunal, dejando abierta tal impugnación en la vía del juicio de garantías individuales.

Finalmente, tenemos al Estado de Veracruz, que con la llamada, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz - Llave, entrada en vigor el 10. de enero de 1976, quedó establecido dicho Tribunal. El procedimiento contencioso que se cursa en su instancia queda regulado por el Código Fiscal del Estado de Veracruz-Llave, de 30 de diciembre de 1975.

Igualmente se trata de otro Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, así como para dictar las medidas o disposiciones relativas a su organización

y atribuciones; en el que se sigue un proceso de conocimiento con facultades exclusivas de declaración o declarativas y de anulación respecto de aquellos actos administrativos que a su juicio resultaren ilegales.

Compuesto por un Magistrado (Magistrado Fiscal del Estado) y del número de secretarios, actuarios y empleados necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Dicho Código, tampoco establece o prevé algún medio de impugnación idóneo ante sentencia definitiva, por lo que ésta deberá ser reclamada en la vía del Juicio de Amparo.

COMENTARIO: Los citados Tribunales Contencioso Administrativos, existentes en los Estados de la República, tienen según lo vimos, en esencia un trazo muy similar, que varía en lo mínimo, tanto en su Organización como en su funcionamiento, así como en su procedimiento jurisdiccional. Así lo afirmamos, ya que, en todos los casos vistos, estamos en presencia de Tribunales Administrativos localizados dentro de la vertiente del Poder Ejecutivo local, pero dotados de plena autonomía para organizarse y dictar sus fallos, sin ninguna sujeción o dependencia con los titulares del Ejecutivo Estatal; con facultades pre vistas para anular actos administrativos ilegales. Reconocemos que esta forma de entender el dirimimiento de las controversias

suscitadas entre la Administración Pública local y sus respectivos particulares o gobernados, es, a nuestro juicio, bastante atingente; ya que -independientemente de que la fórmula francesa contencioso administrativa de anulación es inextricablemente eficaz, tal como le conocimos, misma que se acuña para el procedimiento jurisdiccional de estos tribunales estatales, en lo principal, sin tropiezos significantes- el tiempo en que han funcionado habla por sí solo de la alta eficacia que tienen estos tribunales estatales, adecuados para el conocimiento de la materia contencioso administrativa.

**C A P I T U L O V**

**RAZONES PARA LA CREACION DEL TRIBUNAL FEDERAL  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## V.1. S O C I A L E S

El cambio es el signo de la época presente. Las profundas transformaciones sociales, vinculadas con las económicas y políticas, que hemos observado en el plano doméstico, así como las dadas en todos los países del orbe, fundamentalmente en los países de primer mundo, de quienes, de paso sea oportuno señalar, tenemos la privilegiada oportunidad, APOSTERIORI, de aprovechar su experiencia como modelos que propugnan insoslayable e inexcrutablemente -como nuestro Estado Mexicano- hacia la realización de un Estado Moderno de Derecho, en donde sean, de manera suprema, garantizadas las esferas del gobernado justiciable, como desembocadura de un fin preponderante.

En nuestro país, es ahora ya ineludible el conspicuo menester de transformar y de darle un orden al tradicional mimetismo seguido por la Administración Pública Federal (Centralizada, y Paraestatal) ante determinados actos de sus agentes, que resultan estar nutridos de fehacientes arbitrariedad y autocracia; todo esto en razón de la ausencia de dispositivos, vías y de un órgano jurisdiccional ordinario establecidos que les dé canalización o ventilación; que le darían al gobernado la oportunidad de defender su esfera de derechos fundamentales.

En la especie, existen actos de agentes de la Administración Pública Federal, principalmente en el rubro de las Descentralizadas y Paraestatales, que aunque no se les aprecia como autoridades para efectos de la Ley de Amparo, esto es, que estén atribuidas de potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública que dicten resoluciones cuya obediencia sea indeclinable, que disponga de la fuerza pública para sancionar y ejecutar los efectos y sentidos de sus proveídos; en efecto, aunque no cumplan con los requisitos de considerárseles "autoridades" -por lo que sus actos no pueden ser materia de examinación en el juicio de garantías- sí, por otro lado, la naturaleza de sus actos pueden y ocasionan, en nuestra realidad SOCIAL, afectaciones irreparables en las que solo el gobernado es quien, ante una indefensión total, sufre tales entuertos; así tenemos para darle una contundencia práctica a nuestro dicho- que ante actos de Paraestatales como es el caso de Teléfonos de México, en los que la sin razón prive y se afecte al particular negándole o quitándole el servicio, sin causa objetiva que medie, el último no disfruta de la asistencia legal para que se le reconstituya en su derecho al disfrute de dicho servicio, menos para que se le repare el daño causado, todo ello a la sazón de lo arriba expuesto.

La notoria indefensión del particular ante actos provenientes de la Administración Pública Federal, como la detallada con antelación, es suficiente -dentro de un Marco de conveniencia social- razón para justificar la creación de un Tribunal Independiente, jurisdiccional ordinario, que revisará la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal (Centralizada, y Paraestatal), en lo económico, tributario, y los demás, dados en las relaciones entre la Administración con los particulares, para que el particular encuentre, en esta justicia ordinaria, la protección a su esfera jurídica, hecho que conformaría el Estado Mexicano en un Estado Moderno de Derecho, en el sentido de que en México, a diferencia de países más adelantados, todavía no existe un Tribunal de esta naturaleza, que de cristalizarse lo sería, en nuestro país, el TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Otra importante razón, con particularidades de demandas de beneficio social, que determina la instauración de este Tribunal, es la de que -ante aquellos actos de la Administración Federal no regulados- otorgaría al gobernado una inconmensurable oportunidad, en un tenor francamente imparcial dada la independiente naturaleza de este tribunal, de que el gobernado justiciable pueda demandar y alegar sus derechos que considere agraviados, a efecto de que, precisamente, se le haga justicia; hecho que le abriría la puerta de otra suprema oportunidad que



sería el juicio de garantías ante el Poder Judicial; ya que en el evento de que no consiguiera la anulación del acto que pretendió en la instancia del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo; el hecho de que este Tribunal así lo resuelva hace del acto impugnado revisado, un acto materia de examinación en el Juicio de Amparo por proceder -dicha resolución o revisión- de autoridad competente e íntimamente encuadrable dentro del Principio de Definitividad de una Sentencia.

Ahora bien, respecto de los actos regulados por el Juicio de Amparo, la previa revisión de ellos ante la jurisdicción ordinaria del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, independiente de significar una oportunidad más de Justicia y Audiencia al gobernado, vendría a desahogar el excesivo cúmulo de asuntos tramitados ante el Poder Judicial (vía juicio de garantías), situación que exponemos para descollar que la creación de este Tribunal haría más expedita la impartición de justicia, hecho del cual el principal beneficiado sería el conglomerado social.

En suma, hemos hablado de que el impulso social ha empujado las circunstancias necesarias, dada la incesante modernización política y de conciencia colectiva de nuestra sociedad, para que México cuente con un Tribunal de esta naturaleza, que dé respuesta a las exigencias de justicia hoy por hoy demandables,

que traería consigo -de acuerdo a lo antes razonado- mayor garantía de audiencia, expeditéz de justicia y certeza jurídica en el gobernado; razones de índole social suficientes que justifican la institución del TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO en nuestro país, de la manera en que adelantadamente ha sucedido en Estados de primer nivel como es el caso del Francés; con lo que -reiteramos- México apuntaría hacia un completo Estado Moderno de Derecho, en lo que el avance legislativo daría alcance momentáneo al perenne avance social que lo motiva.

## V.2. JURIDICAS

En el cuerpo del apartado anterior, hemos venido fundando las razones sociales que no solo justificaban la creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, sino también aquellas que lo suponen como un órgano jurisdiccional que vendría a satisfacer necesidades coetáneas de nuestra sociedad.

Pues bien, dentro de un rubro jurídico, se considera en la Doctrina Administrativa y Constitucional que no existirá un Estado Pleno de Derecho mientras los órganos del Estado sean irresponsables, es decir, que no respondan sobre los daños causados al particular; y es entonces que ante la singular realidad de que existen determinados actos derivados de agentes de la administración Pública Federal que no están debidamente encuadrados dentro de un marco jurídico, que entre otras cosas, fundamentalmente, no provisionen al particular de un medio ordinario de defensa, por el que impugne aquel acto ilegal que le afecte su esfera jurídica, ante un Tribunal Independiente de jurisdicción ordinaria, que compela u obligue a la Administración a reconstituir en su derecho al gobernado, mucho menos a repararle el daño causado -tal y como quedó visto en el apartado anterior, a manera de injusticia social-; esa singular realidad, se traduce en la imposibilidad para hablar de que

nuestro Estado es de Pleno Derecho, en el que la irresponsabilidad de los órganos del estado sea fehaciente ante la consecuencia de sus actos, todo por la penetrante circunstancia de que, dada la naturaleza de los mismos, no se hallen regulados por dispositivo legal alguno, añadiéndose a esto un flagrante estado de indefensión para el gobernado, al no poder, ni siquiera, ser escuchado y vencido en su derecho en un juicio nutrido de las características necesarias para hacerlo, efectivamente, suceso violatorio de la garantía constitucional de audiencia que enarbola el Artículo 14 de nuestra Constitución General, y de Legalidad que la significan la unión de dicha enmienda con el Artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Por otro lado, aquellos actos administrativos federales, que no estén previstos para su revisión por leyes ordinarias, sino que tienen lugar para su dirimimiento en el juicio de garantías únicamente, como limitada oportunidad de instancia para impartirles justicia; sería de mucho desahogo para el Poder Judicial y de mayor certeza jurídica -aparte de una oportunidad procesal más- para el gobernado, que pudieran encontrar cauce legal en la instancia de un Tribunal Independiente de jurisdicción ordinaria que tuviera facultades expresamente definidas para conocer de su tramitación y resolución.

En este orden de cosas, aún aquellos actos de la administración pública federal cuya impugnación, tramitación y resolución se encuentren subsumidos en algún ordenamiento legal ordinario -salvo las excepciones que detallaremos en su oportunidad- podrían administrarse a la órbita competencial del Tribunal que hemos venido manejando, dada la conveniencia jurídica que realzará claridad conforme vayamos avanzando en los siguientes párrafos. Lo que si es oportuno señalar, es que este hecho implicaría una transformación en la naturaleza de los medios de impugnación, actualmente, existentes en la vía gubernativa, a saber: En los Recursos Administrativos con carácter obligatorio para su desahogo o interposición; al efecto, la mutación consistiría en darle una naturaleza exclusivamente optativa a ese carácter obligatorio; esto es, que el particular tenga abierta, de manera ecuménica, la libre opción o alternativa de decidir su vía de impugnación entre la instancia oficiosa o este Tribunal que conocería de dicha contención. Situación jurídicamente conveniente hacia la expeditéz de impartición de justicia -cumplimentaria del Artículo 17 Constitucional- ya que es de sobrada experiencia que la autoridad responsable de actos que le son impugnados, en vía oficiosa y obligatoria, casi siempre confirma sus sentidos resolutivos en ejercicio de su carácter de Juez y Parte, nugatorio del apotegma jurídico "NEMO JUDEX IN CAUSA PROPIA"(\*\*\*) derivando, en ello, una

(\*\*\*) Procepto latino, que sentencia brevemente el impedimento que tiene el Juez para decidir la causa en la cual él mismo se halla interesado.

palpable trampa procesal para el gobernado. La creación de este Tribunal, daría una inmediata solución a lo anterior, toda vez de que en él se acortaría la senda procesal y haría que el resultado jurisdiccional se produzca con mayor cercanía en los horizontes espacial y temporal, dándole, con ello, una dimensión realmente alcanzable a la justicia fiscal y administrativa.

El preámbulo de razonamientos hasta ahora esbozado, hace presentarnos ante el momento culminante de nuestro cometido en este trabajo; momento en el que pasaremos de plano a fundamentar, con nuestra mejor madurez jurídica hasta hoy posible, la creación de este Tribunal Jurisdiccional ordinario independiente, concededor de la contención dada entre la administración pública federal y los particulares, esto es, al TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Al efecto, las REFORMAS LEGALES necesarias para su constitución, consistirán y deberán ceñirse a las siguiente consideraciones:

La razón por la que en el trayecto de este trabajo hemos estudiado e identificado al Tribunal Fiscal de la Federación no ha sido del todo caprichosa; lejos de ello, de su estudio podemos reconocerle como cuerpo pionero de la justicia administrativa del País que ha obrado con buena dosis de efectividad

en su comisión dirimiente de las causas entre administrados y autoridades públicas, contribuyendo así, de manera patente, a limitar, contener y matizar las actuaciones oficiales. En su estudio, hemos observado como ha logrado amalgamar una porción tributaria y administrativa que rebasa su competencia primitiva y precisamente por ello se convierte en instrumento moderador de un importante ámbito de accionar de la Administración Pública.

Es por todo ello, que no vemos que haya razón que impida que sea el Tribunal Fiscal de la Federación el que -previas las reformas legales que detallaremos enseguida- perdiendo su nombre actual y ampliando su competencia, asuma o pase a ser el TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Debe aprovecharse así, por otro lado, la fórmula exitosa con la que jurisdiccionalmente han venido actuando sus análogos -pero en menor escala dimensional- como lo son los Tribunales Contencioso Administrativo Locales que, tal y como lo estudiamos en su momento, imparten justicia administrativa y fiscal dentro de su ámbito de jurisdicción territorial local, como es el caso visto del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y el del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, probando una evidente conveniencia jurídica como cuerpos independientes de justicia administrati-

va idóneos para controlar la legalidad de la acción estatal en casi todas las ramas de la administración pública local. Esta notoria conveniencia probada, invita por sí sola a la acertada concepción de crear otro tribunal de su género, pero con una magnanimidad competencial y atributiva, como lo sería el TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

A este propósito, comenzaríamos por fundamentar su creación atendiendo a lo establecido por la fracción XXIX inciso II del Artículo 73 Constitucional, que atribuye al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo Contencioso Administrativo; que en el caso en concreto podría reformarse, concorde a las mencionadas facultades, la ley orgánica del actual Tribunal Fiscal de la Federación, transformándola en una LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, así se ampliaría su competencia a todo el ámbito administrativo; estableciéndose que este Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo sería Autónomo e Independiente para dictar sus fallos, con Plena Jurisdicción e Imperio suficiente para hacerlos cumplir.

En efecto, aunque ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo pero totalmente autónomo e independiente, de otras autoridades de ese Poder y aún del mismo Ejecutivo Nacional, para pronunciar sus fallos por justicia delegada. Si un órgano jurisdiccional no es independiente, no puede llamarse Tribu-



nal en obvio de su ligereza o carencia de imparcialidad.

En su instancia, se seguiría un proceso de conocimiento de un contencioso de plena jurisdicción, más no un contencioso de anulación -como es el caso conocido del juicio de nulidad que se ventila en la instancia del Tribunal Fiscal de la Federación-, ya que no solamente tendría facultades jurisdiccionales EX NUNC para anular actos administrativos ilegales, sino también las tendría previstas para dictar medidas de apremio destinadas hacia el cumplimiento de sus sentidos resolutorios. En esta medida sería de Plena Jurisdicción e Imperio suficiente para hacer cumplir sus fallos. Se materializaría la máxima jurídica: Sentencia que no se cumple es Justicia que no se imparte.

A nuestro juicio, este TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, independientemente de estar dotado de las medidas de apremio necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones (que precisaremos en próximos párrafos), debería de estar provisto de sentencias con naturaleza condenatorias que compelan a la Autoridad Administrativa o al Organismo Administrativo responsable al resarcimiento del daño causado al gobernado, cosa que no sucede en las sentencias declarativas anulatorias tanto del actual Tribunal Fiscal de la Federación como las derivadas del Juicio de Amparo; de este último, que solo reconstituyen derechos y ejecutan solo para los efectos de que se

deje sin efecto al acto impugnado, pero no para que se repare el daño causado.

En México, todavía no existe un Tribunal que ordene al Estado a reparar los daños causados a los particulares con motivo de impericia, negligencia, mala fe o riesgo del daño objetivo a través de sus autoridades administrativas, con lo que se contribuye -entre otras cosas- funestamente a la irresponsabilidad del Estado sobre esos actos. Parecía que con la Ley de 31 de diciembre de 1941, denominada Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, existía un principio de admisión de la responsabilidad directa del Estado sobre actos como los arriba mencionados; dicha ley disponía la posibilidad al particular de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la reparación del daño causado por parte de un servicio público, pero, dándose un paso atrás en el progreso de México hacia la consecución de un Estado Pleno de Derecho, fue abrogada lamentablemente en 1987.

Esta sería, a nuestro entender, la mejor fórmula para que el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, desempeñara con eficacia las funciones de control de la administración pública federal centralizada y de las entidades paraestatales con funciones de autoridad, para el beneficio y defensa de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

En cuanto a la referida ampliación de competencia, se podría establecer, previa la conformidad de las dependencias del Ejecutivo Federal, que las salas regionales del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, conocerían de los juicios que se iniciaran contra las resoluciones definitivas dictadas por las dependencias de la administración pública federal centralizada y por las entidades paraestatales; así mismo debe ser materia de su competencia los asuntos relacionados con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos absorbiendo la incorrecta competencia que sobre ella han tenido las autoridades laborales.

De esa competencia, se excluirían las cuestiones relacionadas con el Código Federal Electoral; con la aplicación del Artículo 33 Constitucional y la Ley General de Población, los tratados y convenios internacionales y las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; con la organización y la disciplina del ejército y la armada, la justicia militar y quizá el servicio militar obligatorio; con la aplicación del Artículo 30. Constitucional; con la aplicación del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado 8) del Artículo 123 Constitucional; con la aplicación del Artículo 27 Constitucional, en materia agraria, así

como las leyes agrarias y su reglamento, y finalmente todas aquellas cuestiones relacionadas con el Departamento del Distrito Federal, que no se refieran a impuestos federales.

Concretando más en la ampliación de la actual competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, el punto de partida sería la conservación de la que tiene marcada en las Fracciones I a IX del Artículo 23 de su ley orgánica -ya estudiada dentro de este trabajo- con la innovación de que se le agregaría una fracción más en la que quedaría plasmada expresamente la facultad que tendría este Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo para conocer sobre las resoluciones de carácter definitivo dictadas, precisamente, por todos aquellos órganos de la administración pública federal centralizada y paraestatal, distintos a los arriba expresamente exceptuados.

Se incluirían disposiciones transitorias que establecieran que, a la entrada en vigor de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las menciones contenidas en esa Ley fueran substituidas por la referencia al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, en esa nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. Haciéndose, igual y concomitantemente, necesario transformar al Código Fiscal de la Federación en un Código Fiscal y Administrativo de la Federación.

En ese nuevo Código se adicionaría un nuevo capítulo en relación a la especial característica que distinguiría a este Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, o sea, la ya mencionada, de estar dotado para dictar sus fallos de plena jurisdicción y de imperio suficiente para hacerlos cumplir, además de regular la manera en que se condenaría a la autoridad responsable a la reparación de los daños producidos con motivo de su ilegal accionar. Este Capítulo se denominaría "Del Cumplimiento de Sentencia", en el cual se establecería cuándo causan ejecutorias las sentencias y que, cuando esto suceda y sean favorables al actor, la sala competente lo comunicaría por oficio a las dependencias de la administración pública centralizada, organismos descentralizados y paraestatales demandados, para que procedan a su cumplimiento; indicándoles, así mismo, el sentido en el que se realizará el resarcimiento de los daños ocasionados, estableciéndose el procedimiento y plazos para todo ello, así como las sanciones procedentes para lograr el cumplimiento de las sentencias de este nuevo Tribunal, que ante su incumplimiento serían las de solicitar al Superior Jerárquico que el funcionario responsable, de tal desacato, sea separado de su cargo y se haga la denuncia penal correspondiente al tipo penal aplicable, por ese ilícito delictivo, que de acuerdo con el Código Penal Federal sería el de Abuso de Autoridad o el de Desobediencia a un Mandato Legítimo de Autoridad Competente sancionándoseles con

la punibilidad señalada, según sea el caso. En el caso de que el funcionario incumplido goce de fuero constitucional, se podría formular ante el Congreso de la Unión -en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- la solicitud de declaración de procedencia correspondiente.

Jurídicamente es importante razonar que este procedimiento mencionado daría eficaz cumplimiento a las sentencias, como lo hemos visto, no meramente declaratorias sino condenatorias que emanarían del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo; cumplimentándose, a su vez, íntima y fielmente el mandato contenido en el Artículo 17 de nuestra Carta Magna, que dispone que la justicia debe impartirse en forma expédita y en los plazos y términos que fijan las leyes, así como sus resoluciones se emitan de manera pronta, completa e imparcial, y que en las leyes federales se establezcan los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Con lo que se consolidaría el elemento imperativo indispensable para un Tribunal de esta naturaleza.

Hemos estudiado, dentro de su apartado correspondiente, al procedimiento seguido en el juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en este trabajo, no solamente por la casualidad -muy provechosa, por cierto- de instruirnos respecto de su composición; sino, medularmente porque consideramos que el acabado procesal seguido ante ese tribunal contiene la suficiente eficacia jurídica como para homologarlo al procedimiento que deberá regir en el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo; es decir, estimamos que el aspecto procesal que actualmente prevalece en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es el que debería de observarse en la instancia del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, con las singularidades y variantes ya comentadas.

Las Salas regionales, hecha la reforma, seguirían funcionando en sus mismos términos, habiendo la posibilidad de que hubiera salas especializadas en materia fiscal y salas especializadas en las demás cuestiones contencioso administrativas; esto en virtud del monto de asuntos que se presentaran.

Hemos estudiado, dentro de su apartado correspondiente, al procedimiento seguido en el juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en este trabajo, no solamente por la casualidad -muy provechosa, por cierto- de instruirnos respecto de su composición; sino, medularmente porque consideramos que el acabado procesal seguido ante ese tribunal contiene la suficiente eficacia jurídica como para homologarlo al procedimiento que deberá regir en el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo; es decir, estimamos que el aspecto procesal que actualmente prevalece en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es el que debería de observarse en la instancia del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, con las singularidades y variantes ya comentadas.

Las Salas regionales, hecha la reforma, seguirían funcionando en sus mismos términos, habiendo la posibilidad de que hubiera salas especializadas en materia fiscal y salas especializadas en las demás cuestiones contencioso administrativas; esto en virtud del monto de asuntos que se presentaran.



Para finalizar y abundar respecto de su integración y funcionamiento ante el insoslayable hecho del aumento de trabajo que vendría con esta reforma del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. En el caso de las Salas Regionales, podría dotárseles de una mayor infraestructura, proporcionándoseles mayor personal, de nivel profesional y administrativo para dar respuesta a ese ineludible incremento de trabajo. En yuxtaposición, podría atribuírsele la facultad al Pleno de este Tribunal, para poderle proponer al titular del Ejecutivo Federal, la creación de las Salas Regionales según las necesidades que al efecto se presentaran; así el propio Primer Mandatario dictaría acuerdos de iniciación de actividades señalando, en su caso, la especialidad y la región que correspondería. En cuanto al resto de su integración y funcionamiento, no vemos razón alguna que sea óbice a que se conserve lo establecido actualmente para esos efectos en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, futura -de resultar atingentes nuestros razonamientos- Ley Orgánica del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

### V.3. ADMINISTRATIVAS

El establecimiento del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en nuestro País, implicaría, en la forma en como lo hemos venido razonando, un fulgente mosaico de conveniencias a nuestro Estado de Derecho en todo nivel. El aspecto administrativo no sería la excepción, dado que -y debido a la naturaleza en que lo hemos proyectado- al depurar el ordenamiento de los medios de defensa del gobernado y ubicar o amalgamar en una sola instancia ordinaria a la extensa ramificación de actos gubernativos susceptibles de contención con el particular, traería para el principal elemento beneficiario del Estado, a la "DEMUS" o pueblo, una mejoría en la administración pública quien precisamente le debe la imputrecible obligación de mejorar su actuación para satisfacerle; luego entonces, al enmarcarse y acortarse el sendero procesal del administrado, podríamos hablar, con todo mérito, de una mejoría dirigida hacia la simplicación Administrativa por la que tanto se ha venido propugnando durante los últimos años políticos en nuestro solar patrio.

La creación de este Tribunal en México, significaría para la administración pública federal, un ineludible, pero a la par, un alto compromiso de constantemente ir purificando y perfeccionando la capacidad técnica de sus agentes; debido a la penetrante circunstancia de que sus actos, ahora sí, de manera definida serían materia de revisión por parte del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, solucionándose la enfer-

miza actitud mimética que tradicionalmente ha privado ante la irresponsabilidad de sus actos; y es fundamentalmente que ante el control de la legalidad y manera de responsabilizar al Estado sobre sus actos imperativos, que se vería compelida la Administración Pública Federal a estar siempre atenta a mejorar su actuación a través de sus funcionarios.

Esto último daría correspondencia y continuidad al plausible fenómeno en recientes tiempos acontecido, en el que se ha observado como, aunque paulatinamente, la Administración Pública Federal ha alineado dentro de sus filas a funcionarios con cualitativa y específica competencia profesional, que han traído por resultado una digna representación a la misma. De nadie es desconocido como en tiempos pasados, dicha administración, se componía en un importante número de funcionarios con conocimientos puramente experienciales o empíricos -por infinidad de razones- muy al contrario del caso actual en el que se ve la participación de funcionarios con educación postgraduada local o adquirida en naciones más adelantadas a la nuestra en la materia.

Por todo lo anterior, tenemos la profunda convicción de que el establecimiento del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en nuestra patria, robustecería a la propia Administración Pública hacia la consecución de un Estado Pleno y Moderno de Derecho, en la manera en que sucede en países de primer orden en los que con conveniencia probada funcionan Tribunales de su tipo; sería un tanto inconsecuente que en este

momento México dejará de seguir la sabia posición de meditar la posibilidad de aplicación de instituciones que, aunque de origen foráneo, convengan a la vida judicial de nuestra nación. Sólo media para su realización la decisión y el peso político de mando que la respalde.

COMENTARIO: México no puede quedar al margen de los países pimermundistas. Nuestro país se ha caracterizado por haberse mantenido en un alto plano Humanístico a lo largo de su corta existencia, que le ha sido suficiente para aportar a la humanidad internacional revolucionarios conceptos de vida en sociedad, muy probablemente desde que: "El respeto al derecho ajeno es la paz". En una nación con este sello, como es la nuestra, no puede tolerarse más ya, que con motivo de circunstancias meramente legislativas, tan imperfectibles como imperfectos son los humanos que les dan creación, encuadradas más hacia un Positivismo - que atiende a la forma jurídica o sistemas en los que el Derecho ha de procesarse-, que hacia un IUS Naturalismo- que fundamentalmente propugna por los derechos fundamentales del hombre-, desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho, que siga existiendo una Administración Pública a la que no pueda responsabilizarse de sus ilícitos e infracciones cometidas en perjuicio del gobernado.

De manera que, por tanto, sentimos que en la entidad del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se materializaría, en México, una legítima forma de lograr que la Administración Pública se responsabilizara forzosamente y por completo de los agravios cometidos en la esfera jurídica de los particulares y que éstos recibieran de aquélla no solo el respeto a sus derechos, sino, todavía más, el resarcimiento efectivo del año y perjuicio ocasionado a resultas del ilícito proceder administrativo. Indudablemente que con ello, México haría, por enésima vez más, huella en el renglón humanístico del primer mundo, en donde países como Estados Unidos de Norteamérica, -- Suecia, Inglaterra, etc. tienen previsto tal derecho para sus ciudadanos.

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

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

1. La Justicia Administrativa evolucionó, hasta antes de la confección de la Teoría de la División de Poderes, dentro del marco del sistema judicialista; no obstante ello, desde la Roma antigua ya estaba prevista la especial facultad de investir al "JUDEX" de impartir justicia en cuestiones ligadas al fisco, dando al ciudadano romano la oportunidad procesal de impugnar imposiciones tributarias que le afectaran en su esfera jurídica. Esta simiente, hace destacar dos importantes factores, a decir: por un lado, desde ese tiempo remoto la justicia Administrativa se viene constituyendo como un importante vehículo por el que, al gobernado, se le da la atribución de transitar sus inconformidades ante el Estado en vías donde pueda ver satisfechas sus alegaciones cuando fueran precedentes y; por otro lado, empieza a notarse un tratamiento jurisdiccional casi independiente a las cuestiones relativas a ella, en razón de la naturaleza de las partes en "litis", el particular con el Estado, sujetando, al último, a revisar sus imposiciones. Circunstancias hasta ese entonces inexistentes.

El quebrajo sufrido en el Imperio Romano, fruto de divisiones internas y la siempre incesante oposición barbara acechante, ocasionó, entre otras cosas, un lamentable vértigo en detrimento de la -hasta entonces- construcción de la ciencia jurídica. Es así que todavía en la Edad Media imperaba una descontrolada autocrática actuación por parte del Estado. Tiempos propios del Despotismo ilustrado, cuya fórmula acuñada "Todo para el pueblo,

pero sin el pueblo" explica por sí sola la deleznable posibilidad de que el súbdito o gobernado pudiera intervenir en asuntos relativos al Estado, aún en defensa de sus intereses. Sin embargo, si bien es cierto que en ese tiempo feudal no podía hablarse del ejercicio eficaz de justicia administrativa; no menos cierto es, que de alguna manera existieron cuerpos jurisdiccionales que en el tiempo figuran como un escalón más en la cuesta ascendente de la Justicia Administrativa, así es que en el caso de España registramos al Municipio Floral, y en el de Francia a los Tribunales reales, quienes de manera conjunta ejercían su jurisdicción en nombre de su respectivo Rey; en lo que, por cierto, en materia de justicia administrativa se consolidaba como un patente descalabro para el gobernado, toda vez de que, por un lado, en el mejor de los casos podía discutir situaciones de derecho ante ellos, más no, por otro lado, a través de tal discusión lograr cambiar situaciones de hecho que le fueran impuestas, dada la parcialidad de estos tribunales que al representar a la corona estaban invariablemente supeditados a la voluntad del Monarca, que de ninguna forma ejecutarían en contra del mismo Rey, a petición del gobernado o súbdito.

En el caso, entonces coetáneo, de Inglaterra fueron dándose de manera paulatina pero consecuente los factores necesarios para que los intereses populares -género casi representativo del gobernado- llegaran a hacer frente al accionar de los intereses de la corona inglesa, de manera que cuando los últimos rebasaran proporciones de justicia y equidad, fueran deman-



dables por el gobernado afectado en órganos judicialistas y vías expresamente establecidas para ese efecto, constituyéndose, ello, como un fulgórico antecedente en materia de justicia administrativa. En efecto, con la declaración en 1689, del trascendente Bill of Rights (carta de derechos, que hace las veces de una constitución política general) se estatuye el Parlamento inglés de naturaleza bicameral -La de los Lores, representativa de la nobleza y, La de los Comunes, a su vez del pueblo- en la que, al transcurso del tiempo, obtuvo mayoría la Fracción de los Comunes y con ello la adjudicación del sillón del Primer Ministro del Gabinete Ministerial del Parlamento en la persona de un integrante de los Comunes, situación hasta hoy prevaleciente. Entrando más en materia, tenemos que, de esa forma, el control de legalidad de los actos del Estado inglés fue depositándose en funcionarios independientes de la corona, como lo fue el caso concreto de la Court of Exchequer, que en la experiencia británica puede considerarse como el primer tribunal, en forma, conocedor de la contención dada entre el gobierno con el gobernado, impartidor de justicia administrativa hasta la reforma de 1875. Tiempo que por no estimarse anterior a la Revolución Francesa, mucho menos remoto, nos obliga a pasar al próximo punto de conclusión.

2. Efectivamente, la tiranía y la autocracia características del Absolutismo Ilustrado de Luis XIV, trajo como consecuencia al movimiento de rebeldía más trascendente del que se

tenga noticia: La Revolución Francesa, culminada en 1789; trayendo, consigo, al más importante antecedente en materia de justicia administrativa, que fue el Consejo de Estado Francés, quien habría de colocar, así mismo, de manera inusitada a la justicia administrativa en la órbita que le habría de corresponder en forma íntima, la esfera del Poder Ejecutivo. De esta forma se da la creación de Tribunales Administrativos, exorbitantes del Poder judicial, que comenzarían por conocer sobre recursos de impugnación, de particulares, en contra de actos administrativos. En esa tesitura el Poder Ejecutivo retuvo la jurisdicción de la justicia administrativa, como justicia retenida, en la que órganos dependientes de ese poder resolverían sobre cuestiones contencioso administrativas. En 1872, se resolvería la autonomía de esos tribunales, al delegárseles en definitiva dicha jurisdicción, no siendo ya el Ejecutivo el que directamente -dentro de su aparato administrativo de gabinete- resolviera sobre esas cuestiones, sino que al independizar a la judicatura del Consejo de Estado con los titulares superiores de la Administración, en búsqueda de su funcionamiento imparcial, viene a traducirse esa justicia retenida, en justicia delegada; ubicada dentro de la órbita del Poder Administrativo -dada la naturaleza de los actos sujetos a su revisión, que son administrativos- pero independiente a la voluntad gubernativa de los integrantes titulares de ese poder.

La semilla del Consejo de Estado Francés habría de dar fruto más allá de sus fronteras y de su tiempo, siendo modelo

de tribunales de su tipo por aparecer en distintos puntos, del mundo occidental en el que, como lo apreciaremos en próximos párrafos, México no sería la excepción.

3. La Justicia Administrativa en México, tuvo en sus albores un desarrollo al amparo de los tribunales judiciales, siguiendo la tradición hispánica y el sistema judicialista o angloamericano.

En tiempos de Antonio López de Santa Ana, se promulga la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, de 25 de mayo de 1853, ideada por el prominente jurista Don Teodosio Lares. En ella se constituye por primera ocasión en nuestra legislación un Tribunal administrativo, que resolvería sobre cuestiones contencioso administrativas, estableciendo un proceso de justicia retenida, cuyas resoluciones se concretarían a ser meros proyectos que serían materia de revisión por parte del titular del ramo administrativo al que se refiera el asunto debatido; este tribunal fue llamado Consejo de Estado, símulo del Francés, que desgraciadamente, debido a circunstancias políticas derivadas de la Revolución de Ayutla, vió llegado su fin a los escasos casi dos años de su vigencia, al abrogarse esta ley en 21 de noviembre de 1855, quedando para el olvido la importancia que pudo haber tenido este tribunal.

En lamentable retroceso la Justicia Administrativa vuelve a tener como depositario al Poder Judicial, en virtud de lo dispuesto por el artículo 97 de la Constitución Federal de los Estados

Unidos Mexicanos de 1857, que establecía competencia contencioso administrativa a los tribunales federales.

Con la Constitución de 1917, las cosas en materia contencioso administrativa no cambiaron del todo, es decir, se continúa la tradición judicialista, con las variantes procesales consistentes en la recurrencia del juicio de garantías y el proceso de legalidad que terminaba en tercera instancia con el recurso de súplica como vía expresamente de ventilación a controversias de esta naturaleza. En 1934 queda dispuesto que los jueces de distrito y los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito se encargarían del conocimiento de dichas contiendas en última instancia.

De lo anterior, tenemos que desde Juárez hasta el comienzo del Gobierno de Lázaro Cárdenas prevaleció la óptica y postura de entender a cualquier situación materia de juicio dentro de la esfera que propiamente, dentro de esa interpretación, tenía el cometido de administrar justicia, la del Poder Judicial. Empero, existieron órganos administrativos, de manera aislada, que de alguna manera tenían facultades expresas para conocer, con carácter optativo para el recurrente, sobre la interposición de recursos de impugnación que sujetarán a su revisión la legalidad de actos administrativos, esto es, revisándolos dentro de su propio fuero; que significaron un importante precedente hacia la nueva independencia de tribunales administrativos. Estos órganos administrativos tuvieron fundamento en dispositivos legales como lo fueron la ley del Timbre; la Ley de Contribuciones Directas del Distrito

Federal y; el Reglamento de la Ley para la recaudación de los impuestos sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas. De estos ordenamientos surgieron, por referirnos expresamente a ellos, órganos como la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta y; el Jurado de Penas o Infracciones Fiscales, haciendo alusión a algunos de ellos, que en su experiencia motivaron la existencia futura del más grande de su tipo: El Tribunal Fiscal de la Federación, del cual nos pasaremos a ocupar.

4. Con la Ley de Justicia Fiscal, expedida el 27 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, siendo Presidente de la República el general Lázaro Cárdenas, por primera vez se crea en nuestra legislación un tribunal administrativo que conocería de las controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal, con autonomía orgánica y de justicia delegada situado dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Federal; en el que se seguiría un verdadero juicio y que resolvería conforme a derecho. La Contundencia de este fenómeno desbarató al aparato judicialista que aprisionaba dentro del lóculo del Poder Judicial a la justicia contencioso administrativa, empero, con ello el sistema judicial no resultó herido del todo, ya que en la vía del juicio de amparo directo, conservaría el control de legalidad sobre actos de esa naturaleza en última instancia, tal y como hasta la fecha sucede.

Mucho muy discutida, sobre todo por los juristas judicia listas, fue la constitucionalidad de este tribunal, y es que en cierta forma les asistía la razón, ya que hasta ese entonces todavía no se daba la existencia de disposición constitucional alguna que consignara en forma expresa la posibilidad de instituir tribunales administrativos independiente del poder Judicial.

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 30 de diciembre de 1946, se dió solución definitiva a ese conflicto jurídico, al adicionarse un segundo párrafo a la fracción I del Artículo 104 de nuestra Carta Magna, en el que lexicográficamente quedó establecido la posibilidad a leyes federales para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Retomando un poco el camino, cabe concluir, asimismo, que con la creación del Código Fiscal de la Federación de 1938, que deroga a la Ley de Justicia Fiscal, viene a ampliarse el espacio competencial del Tribunal Fiscal de la Federación, agregándosele a su conocimiento resoluciones definitivas emanadas de autoridades administrativas que distaban, en puridad jurídica, de considerarse fiscales. Hecho que puso a prueba la potencialidad es tructural jurisdiccional con la que estaba diseñado dicho tribunal, que administrando esta novedad de actos con aquellos para los que primigeniamente estaba creado, o sea, los derivados de la naturaleza fiscal -de ahí su denominación de Tribunal Fiscal-

demonstró con una eficacia que no da lugar a comparaciones, la increíble capacidad que tiene para absorber, dentro de su competencia, actos de autoridades administrativas en la manera en que las circunstancias lo vayan demandando, dándoles substantación y resolución dentro de su seno.

Ahora bien, ese aumento competencial ha obrado pausadamente al transcurrir del tiempo, figurándose como un impulso, que como el tiempo mismo, perenne e inexcrutablemente tiene que seguir su marcha; presagio que nos impone la realidad de planificar aquellas medidas necesarias que adapten y den respuesta a esta situación, y para ello es justificadamente válido acudir al ingenio que nos proyecte la continuidad del funcionamiento de un tribunal de esta naturaleza, sin importar detalles como el de tenerle que cambiar su nombre u otros necesarios para la consecución de dicho fin.

5. Del estudio sobre la actual competencia e Integración del Tribunal Fiscal de la Federación, queremos destacar, por un lado, la forma en como ese tribunal se halla conociendo una porción casi ecuménica o universal de resoluciones definitivas provenientes, de la administración Pública, aspecto que denota una importante capacidad Técnica de sus funcionarios; y por otro lado, respecto de su integración, aunque en la actualidad, dicho tribunal, se encuentre compuesto de 17 salas regionales para su funcionamiento y una la sala superior, cabe reflexionar que en sus orígenes no contaba con esa totalidad; fué, igualmente, el

tiempo el que motivo las circunstancias conducentes hacia el aumento de su número, lo que implica una sólida capacidad de adaptación que tiene este tribunal para acoger determinados cambios supervinientes necesarios, sin que ello haya menguado en su funcionamiento.

De la sola lectura y análisis de cada una de las diez fracciones del artículo 23 de la Ley Orgánica de este Cuerpo Colegiado de Justicia Administrativa Tributaria, que le establecen competencia, es fácil deducir el hecho, en víspera del desahogo de nuestra tesis, de la tan variada y amplia gama de actos que estudia para su resolución este tribunal; que invita a pensar en la natural y cómoda forma de como dicho tribunal, previos los ajustes necesarios, pudiera ser buen anfitrión de más actos gubernativos dentro de su espacio competencial

6. El Juicio de Nulidad, o Juicio Contencioso Administrativo según le llama el Código Fiscal de la Federación, seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es precisamente un conjunto de actos regulados por el mencionado código tributario, que acepta la asistencia supletoria del Código Civil adjetivo Federal en lo expresamente, por él, permitido; realizados con la finalidad de examinar y resolver sobre la validez legal de una resolución administrativa definitiva que se considere agravante en la esfera jurídica del particular o de la misma Administración Pública y que a petición de estas se ventila a efecto de que se declare la anulación de dicha resolución.



En su estudio apreciamos las siguientes características:

- a). En su curso se alega la violación a una ley, materia de su competencia;
- b). Carece de efectivos medios de apremio o de pronunciar una condenación determina en especie o pecunaria para la autoridad; en suma no puede cumplimentar sus sentencias.
- c). El recurso de Revisión que ofrece de manera privativa a la autoridad demandada como medio de impugnación, a ella tenible, a la sentencia que le resulte desfavorable, resulta nutrido de fehaciente inequidad en obvio de que en su substantación, ante el Tribunal Colegiado de Circuito, en el evento de que la sentencia de ese Colegiado le fuera favorable a la autoridad recurrente, no existe medio de impugnación alguna, al alcance del particular, por el que pudiera desvirtuar ese estado jurídico.

En lo restante, consideramos el juicio de nulidad como un proceso de buena hechura jurídica propio para la ventilación de los asuntos contencioso administrativos.

7. En el apartado de derecho jurisdiccional tributario comparado, finalmente observamos que en los países sujetos a estudio, el derecho procesal tributario mantiene el siguiente acabado:

En España es judicial y unitario;

En los Estados Unidos de Norteamérica, a pesar de la existencia de un importante cuerpo de justicia contencioso tributaria independiente, de justicia delegada como lo es la Corte de Impuestos de los Estados Unidos, la fase final del control de legalidad corresponde a la justicia federal judicial ESTADOUNIDENSE;

En el caso de Francia, es jurisdiccional, autónomo y desvinculado del Sistema Judicial.

8. Hemos acudido al estudio de los tribunales contencioso administrativos estatales, en este trabajo, fundamentalmente para destacar el importante precedente que significa su existencia en nuestro solar patrio. Al haber visto su definición actual, concretamente a los que consideramos los más avanzados, como sucede en el caso del tribunal contencioso administrativo del Distrito Federal, y el de su homólogo mexiquense, hemos podido percatarnos de la especial circunstancia de como, en ambos casos, la materia de su conocimiento ha ido agrandándose al correr del tiempo. Descolla, entre otras cosas, el imperio con que está dotado, el del Estado de México, para hacer cumplir sus determinaciones.

9. El establecimiento de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en México, conformaría a nuestro Estado a un Estado moderno de Derecho, ya que la creación de este tribunal independiente de jurisdicción ordinaria, al revisar la casi totalidad de los actos de la Administración Pública Federal, con las salvedades comentadas en su oportunidad, otorgaría la oportunidad siempre patente al gobernado de ocurrir a la instancia de este tribunal para hacer defensa legítima a sus intereses cuando los considere afectados como resultado del accionar Administrativo, lo que implica una notable mejoría fortaleciente del gobernado justiciable.

10. Las Reformas necesarias para el establecimiento de este Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, acogiendo una parcela de las ya explicadas y fundadas en este trabajo, son de una viabilidad inmejorable, toda vez de que al tomar al Tribunal Fiscal de la Federación como su forma principal, se aprovecharía la increíble potencialidad de funcionamiento que tiene ese tribunal tributario y que de manera sensata no se ha sabido canalizar en ese sentido. Así mismo, enfatizamos que para efectos de su establecimiento, resultaría igualmente profícua la experiencia que en materia contencioso administrativa han tenido los tribunales locales de su género, como es el caso de los contencioso administrativos del Estado de México y Distrito Federal, respectivamente, que prueban la atingencia de concebir a un tribunal como el que proponemos para su instauración.

11. Finalmente, el establecimiento del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en nuestra nación, sería signo inequívoco de mejoría en la vida de la Administración Pública Federal, por ende a nuestro Estado en general, ya que al revisar la legalidad de los actos administrativos y condenarlos cuando estos resultaran desajustados a derecho, compele-  
rían a sus agentes no sólo a funcionar más ortodoxamente, sino también a hacerlos responsables de sus actos. De esta manera México se encaminaría en sólida senda hacia la realización de un Estado pleno de Derecho.

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

- ARELLANO GARCIA, CARLOS. Derecho Procesal civil. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987
- ARELLANO GARCIA, CARLOS. Práctica Forense del Juicio de Amparo 5a. Edición, Editorial Porrúa Hnos., México. 1988.
- ARMIENTA CALDERON, GONZALO. La Justicia Administrativa. Revista Tribunal Fiscal de la Federación No. 90, 2a. Epoca, Año VIII.
- ARMIENTA CALDERON, GONZALO. El Tribunal Fiscal de la Federación su ubicación dentro del Marco Constitucional. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 88. 2a. Epoca, Año VIII.
- BECERRA BAUTISTA, JOSE. El Proceso Civil en México. Décimo-tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1990.
- CALDERON, GUILLERMO. Justicia administrativa. Tesis. U.N.A.M. Facultad de Derecho. México, 1942.
- CARRASCO IRIARTE, HUGO. Lecciones de práctica Contenciosa en materia fiscal. 1a. Edición. Ed. Thémis. México. 1989.

CARRILLO FLORES, ANTONIO. Defensa Jurídica de los particulares frente a la administración en México. Editorial Porrúa. México, 1959.

CARRILLO FLORES, ANTONIO. Memoria de Conferencias con motivo del XXX Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de la Federación. Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. 3er. número extraordinario.

CERVANTES MONTENEGRO, JOAQUIN. El Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación Colección de estudios jurídicos. Volumen X.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Compilación Fiscal. Dosis fiscal Editores. México, D.F.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y DISPOSICIONES CONEXAS. Editorial Ediciones Andrade, S. A.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. 82a. Edición. México, 1987.

CORTINA GUTIERREZ, ALFONSO. Derecho Jurisdiccional Tributario Comparado de Estados Unidos, Francia, México y España.

Ponencia presentada en la clausura del curso sobre principios Tributarios Internacionales, celebrado en la Universidad de Salamanca, España, el 29 de septiembre de 1989. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 21. 3a. Epoca, septiembre de 1989.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano.

Editorial Porrúa, S. A. Décimo Quinta Edición, México, 1988.

DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Décimoquinta Edición Editorial Porrúa Hnos., México, 1988.

DIAZ OLIVARES ARMANDO. Evolución de la Justicia Administrativa en México. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 90. 2a. Epoca. Año VIII.

FIX ZAMUDIO, HECTOR. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1985.

FRAGA, GABINO. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima octava edición. México, 1989.

- HEDUAN VIRUES, DOLORES. Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental. 1a. Edición. México, junio de 1961.
- HUMPHREY, SALINAS, ARTURO. Formulario de instancias, defensas recursos y juicios de índole fiscal. Ed. Themis. Quinta Edición. México, 1985.
- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. De lo Contencioso Administrativo de anulación o de Ilegitimidad. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 3a. Edición. Editorial Universidad Potosina. México, 1980.
- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Novena Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989.
- MORALES LOPEZ, GABRIEL. Comentarios sobre el juicio de nulidad. Justicia Administrativa. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. 2a. Reimpresión, Editorial Trillas. México, 1988.
- NAVA NEGRETE ALFONSO. Legislación comparada de Justicia Administrativa. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Impresa en el Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1987.



- PALLARES, EDUARDO. Derecho Procesal Civil. Décimo tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1989.
- PELAYO ALVARADO, JUAN. Tribunal Fiscal de la Federación, su integración y funcionamiento, competencia y problema de su Constitucionalidad. Tesis. U.N.A.M. Escuela Nacional de Jurisprudencia. México, 1947.
- RAMIREZ, JOSE FRANCISCO. Administración de Justicia Fiscal en el Distrito Federal. Justicia Administrativa. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C. 1a. Reimpresión. Editorial Trillas, México, 1988.
- RODRIGUEZ LOBATO, RAUL. Derecho Fiscal. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. Segunda Edición, México, 1986.
- STERRETT, SAMUEL B. El Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos, un análisis de su historia, funciones y procedimiento para la resolución de los juicios ante él promovidos. Ponencia presentada en ocasión de la Conmemoración del quincuagésimo Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Agosto de 1986. México, D. F.