

Nº 175
2E1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION PARA CONOCER DE ACTOS DE
DESTITUCION LABORAL DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MA. REBECA HERNANDEZ HERNANDEZ



ENEP
ARAGON

escuela nacional de estudios profesionales
aragon

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO. 1992



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

INTRODUCCION.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Página

1.1 La Constitución Federal de 1824.....	2
1.2 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	4
1.3 Las Bases orgánicas de 1843.....	6
1.4 La Ley del 25 de mayo de 1853.....	7
1.5 La Constitución de 1857.....	12
1.6 La Constitución de 1917.....	17
1.7 El Jurado de Penas Fiscales de 1924.....	24
1.8 La Ley de Justicia Fiscal.....	26

C A P I T U L O I I

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION.

	Página
2.1 De acuerdo al Código Fiscal de 1938.....	44
2.2 De acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.....	53
2.3 De acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.....	61

C A P I T U L O I I I

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
DE ACUERDO A LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION Y A LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS.

	Página
3.1 Análisis del artículo 23 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	78

3.2 Estudio del artículo 56 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	81
--	----

C A P I T U L O I V

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE EMITEN LAS SALAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

	Página
4.1 Noción general de Sentencias.....	111
4.1.1 Definición de Sentencia.....	112
4.1.2 Naturaleza Jurídica de la Sentencia.....	117
4.1.3 Objeto de la Sentencia.....	118
4.2 Clases de Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.....	121
4.3 Efectos de las Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.....	128
CONCLUSIONES.....	143
BIBLIOGRAFIA.....	146

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

El tema de la competencia que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de actos de destitución laboral de los servidores públicos ha dado lugar a diversas confusiones, particularmente porque al hablar sobre los problemas que surgen en una relación de trabajo, en este caso la destitución, se piensa que a la autoridad que le corresponde resolver el conflicto va a ser la autoridad laboral; y es así que cuando la autoridad administrativa impone una sanción disciplinaria a un trabajador se considera que se lesionan los derechos de los trabajadores.

El origen de esta problemática la encontramos en la concepción de que toda facultad disciplinaria sobre los trabajadores sólo corresponde al Derecho Laboral, pero sin considerar la calidad del patrón y la naturaleza del servicio en que se desarrolla la relación de trabajo.

Para poder comprender lo anterior es necesario estudiar la última reforma que sufrió el Título IV de la Constitución referente a las "Responsabilidades de los

Servidores Públicos" ya que en dicho precepto se establecieron las bases para la regulación de la "relación de servicios" entre el Estado y los trabajadores, pero con un enfoque eminentemente administrativo, diferente al Derecho Laboral Burocrático.

Ante esta situación surge la idea de realizar el presente estudio, cuyo objetivo es delimitar los campos laboral y administrativo en materia de disciplina de los trabajadores al servicio del Estado.

En tal virtud nos avocamos a el estudio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la que se encuentra plasmada toda la regulación jurídica tendiente a tutelar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Para organizar en México la jurisdicción contencioso administrativo en vía de la realización de la garantía de impartición de justicia en materia tributaria, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación el cual se promulgó en la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936; siendo concebido este como un tribunal independiente de la Administración activa, aunque encuadrado dentro del Poder Ejecutivo con plena autonomía en lo orgánico y en lo funcional.

Desde a fines del siglo pasado existía la necesidad de crear un Código que contuviera disposiciones generales en materia fiscal, ya que antes de crear la Ley de Justicia Fiscal, se pretendía crear una codificación fiscal de México, pero nunca se obtuvo el éxito deseado, por que en esa época no existía propiamente una legislación tributaria, todas las leyes que determinaban las contribuciones eran expedidas sin una base jurídica ni económica; tomaban en cuenta sólo las necesidades del Estado, fijando sus recursos arbitrariamente; y si las leyes que se establecían no daban el resultado previsto eran corregidas o ampliadas mediante disposiciones secundarias que algunas veces no llegaban a conocimiento de los causantes, o se abandonaba su

aplicación sin un decreto o determinación en forma legal que declara su abrogación o derogación; estando así la situación; era imposible saber, en un momento dado, cuál era la disposición vigente.

Ante este problema se realizaron varios proyectos, de los cuales haremos a continuación una cronología de los más importantes de la vida del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.1 CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución Federal de 1824 dio nacimiento al Congreso de Estado el cual estaba dotado de facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la Administración Pública.

También, en esta Constitución, estaba encomendado al Poder Judicial la substanciación de las controversias de carácter administrativo que se suscitaban entre los particulares y las autoridades.

Estableció en su Título Segundo, Sección Unica, artículo 6, lo siguiente:

"Se divide al Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Como vemos en este artículo se acepta un sistema judicialista con división de poderes, que más tarde va a dar paso al sistema contencioso material, principalmente en la Constitución de 1917, como lo veremos más adelante.

Y en su artículo 137, fracción V, apartado sexto, manifestaba que:

"Las contribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes:

V: Conocer: ...de los empleados de Hacienda y Justicia de la Federación y de las Infracciones de la Constitución de Leyes Generales, según se prevenga por la ley".

Es así como comenzamos a contar nuestra vida jurídica con algunas defensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la Administración.

Cabe señalar que esta Constitución es tuvo vigente hasta 1833 y permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

1.2 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En estas leyes se mantienen el principio de división de poderes del régimen centralista; y se crean los Tribunales de Hacienda los cuales funcionaron como órganos del Poder Judicial de la República. Su fundamento legal se encontraba en la Ley Quinta, artículo 1; la cual establecía:

"El Poder Judicial de la República se ejecera por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia..."(1)

Sobre estas bases se expide la Ley de 20 de enero de 1837, que declaró autorizados a todos los empleados encargados de la recaudación de ingresos públicos (cobranza de las

(1) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo Vol. II, Editorial Porrúa, S.A. Mexico 1988, pág. 674.

rentas, contribuciones y deudas del erario con responsabilidad pecuniaria) para ejercer las facultades económico-coactivas.

También condicionò la procedencia de la reclamación contra el ejercicio de dicha facultad y la previa garantía mediante depósito o embargo de la prestación exigida y finalmente vino a afirmar la competencia judicial para las contiendas fiscales, entendiendo, según en su artículo 2:

"Por contenciosos aquellos puntos en que fundadamente se dude la aplicación de la ley al caso particular que verse, o en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando y en la que se dispute la paga o adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicación de la ley, no debiendo por consiguiente calificarse los asuntos de contenciosos sólo porque las partes contradigan o resistan el pago, lo que se hace muchas veces con el único objeto de dilatarlo".

Pero aunque estas disposiciones fueron reglamentadas, la aplicación de las leyes centralistas y sus disposiciones correlativas, no tuvieron una aplicación efectiva.

1.3 LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

Fueron expedidas el 12 de junio de 1843 por la Junta Nacional Legislativa, de acuerdo a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842.

Estas leyes facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las demandas intentadas por un particular contra un Departamento de Juicio "contencioso" y ordenaban que subsistieran, al lado de los tribunales civiles y penales, los especiales de hacienda a que se aludian en 1836. Así lo disponía el artículo 118 fracciones IV y V de la misma ley:

"Son facultades de la Cortes Suprema de Justicia. . .IV. Conocer en todas las instancias a las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el supremo gobierno. V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro o los particulares contra un departamento, cuando se reduzca a un juicio verdaderamente contencioso".

Aún con la expedición de dicho decreto, debe estimarse que las cuestiones tributarias continuaron siendo competencia de tribunales especiales, dada la disposición del artículo 115; que manifestaba:

"El poder judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de Hacienda, Comercio y Minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes".

Con el estudio de estos artículos podemos ver que las Bases también colocaron al Contencioso Administrativo dentro de la órbita del Poder Judicial, es decir siguieron manteniendo el sistema judicialista con división de poderes.

Las bases orgánicas sólo estuvieron vigentes hasta el año de 1846.

1.4 LA LEY DE 25 DE MAYO DE 1853.

En 1853, Don Antonio López de Santa Anna expide las BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA hasta la promulgación de la Constitución, siendo éste el primer ordenamiento que sirve de apoyo para la creación de un órgano que sin estar dentro de la órbita del Poder Judicial, fue facultado para conocer de las controversias de carácter contencioso administrativo.

Estableciéndose así en el artículo 9 de la sección primera de dichas Bases que:

"Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación. . ."

Además, en el artículo 1 de la Sección Segunda se previó el establecimiento de un Consejo de Estado (con las mismas funciones que tenía en el año de 1824), que estaba integrado por veintiún miembros y distribuido en cinco secciones correspondientes a cada uno de las Secretarías de Estado existentes en esa época.

Con fundamento en las disposiciones anteriores, el 25 de mayo de ese mismo año, se expidió la LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO y el 17 de junio de 1953 se decretó su REGLAMENTO, que aun que tuvieron una vigencia efimera*, regularon por vez primera, la creación de un órgano, el Consejo de Estado como Tribunal administrativo al que se encomendó la tarea de dirimir controversias que se suscitaren entre el Estado y los particulares, encontrándose dentro de ellas, las cuestiones de carácter fiscal.

En sus artículos 1 y 2 señala que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas y menciona las materias de administración que son:

a) Controversias relativas a obras públicas, señalándose las discusiones que se suscitaren entre la administración y el empresario de las obras.

b) Controversias relativas a ajustes públicos (remate, adjudicaciones de las empresas o de los contratos

* Estos cuerpos normativos fueron abrogados por la Ley de 26 de noviembre en 1855, en virtud de la Revolución de Ayutla, desconoció todos los actos de gobierno del General Santa Anna, Ambos ordenamientos son obra de Don Teodosio Lares.

para atender los objetos de utilidad general) señalándose las cuestiones relativas a la adjudicación, realización e interpretación de estos ajustes, las que surgieren entre el gobierno y los contratistas sobre indemnización por falta de cumplimiento de contratos de parte del gobierno, sobre la calidad de los efectos o sobre el pago determinado en la contrata.

c) Controversias relativas a contratos administrativos. Aquí la Ley incluyó en sus disposiciones las cuestiones entre el Erario y sus administradores y la de éstos entre sí, cuando el Fisco estuviera interesado en ellas; así como también las que versaren sobre asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros, liquidación y pago de las sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles o militares establecidas por la Ley.

d) Controversias relativas a actos administrativos de policía, agricultura, comercio e industria, siempre que tuvieran por objeto el interés general, como son: los casos de talleres insalubres o peligrosos; reparación por daños

ocasionados en caminos, canales, ferrocarriles y otros servicios, entre otros.

e) Controversias relativas sobre la aplicación de bienes a los ayuntamientos y establecimientos públicos, hechas por la administración, por ejemplo: las que resultaren por falta de condiciones impuestas en las concesiones y sobre la existencia o extensión de éstas, las concesiones de grados determinados por la Ley; las de suspensión y destitución de empleados, y la imposición de penas disciplinarias cuando faltaren las formas establecidas por la Ley.

En su artículo 3 se hacía referencia de quiénes conocerían las cuestiones administrativas, que eran: los ministros de Estado, el Consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y por último, se señalaban a los Jefes políticos de los Territorios. Y en su artículo 4 señalaba que en el Consejo de Estado había una Sección que conocería de lo CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO; la cual iba a estar integrada por 5 consejeros (abogados que eran nombrados por el Presidente de la República) y un secretario.

Al respecto Antonio Carrillo Flores nos dice que "este ejemplo característico de lo que la doctrina que se ocupa de lo contencioso de tipo europeo llama la "justicia

retenida", es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no órgano independiente con jurisdicción propia. Don Teodosio Lares no pensó en una organización de jueces que aunque incorporados al Poder Ejecutivo sólo se ocuparon de decidir los negocios contenciosos, sino que él entregó la decisión de los asuntos en primera instancia a una sección del Consejo de Estado y en segunda, al consejo de ministro".(2)

Cabe señalar que las Bases para la Administración de la República constituyen la primera Ley fundamental mexicana que sirvió de apoyo para la creación de tribunales contenciosos administrativos, pero dentro del seno del Poder Ejecutivo.

1.5 LA CONSTITUCION DE 1857.

Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se pugñó por el establecimiento del Contencioso Administrativo en México.

(2) Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México, Editorial Porrúa, Hnos. y Cía. 1939.

Una vez triunfado la Revolución de Ayutla, fueron desconocidos todos los actos gubernativos de Don Antonio López de Santa Anna, y en mayo de 1856, bajo el gobierno de Don Ignacio Comonfort, se expide "El Estatuto Orgánico Provisional de la República", en cuyo artículo 50 se restablecía el principio de división de poderes, al manifestar que:

"El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".

Esta disposición motivó a los principales doctrinarios estimar que sería INCONSTITUCIONAL la pretensión de establecer un Tribunal Contencioso Administrativo dependiente del Poder Ejecutivo en nuestro país, pues con ello consideraban que se violaba el principio de división de poderes ya que al juzgar en materia administrativa, la Administración concentraba facultades que correspondían al Poder Judicial.

Y por lo que se refiere a nuestra materia, se estableció en el artículo 97 fracción I:

"Corresponde a los Tribunales Federales conocer:

Fracción 1. De todas las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes federales".

Esta fracción fue reformada el 29 de mayo de 1884, quedando:

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

De lo antes transcrito podemos señalar, como ya lo dijimos, que bajo la vigencia de la Constitución que se comenta, el competente para conocer y resolver las controversias que versaren sobre la aplicación de las leyes federales, entre ellas, las de carácter administrativa, era el Poder Judicial.

Una vez que se llegó a la conclusión

de que el establecimiento de un Tribunal Contencioso Administrativo, fuera de Poder Judicial, resultaba inconstitucional, hubo de determinarse con base en la fracción y artículo aludidos, cual era el sistema adecuado para solucionar las controversias entre los particulares y la Administración.

Ante esta controversia, se elaboraron las siguientes tesis:

PRIMERA: Tesis de Don Ignacio L. Vallarta. Este jurista sostuvo que, "... pretender establecer en México, un Contencioso Administrativo del tipo europeo, quebrantaría la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podría reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes"(3) y que, por lo tanto, "todo lo contencioso por virtud de la citada fracción I del artículo 97, era incumbencia natural de los jueces"(4) y que aún sin reglamentación, es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de administración que contrarie la Legislación Federal".

(3) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo II, Editorial Porrúa, pág. 547.

(4) Idem.

SEGUNDA: Tesis de Don Federico Mariscal.

Contrariamente a Vallarta, Mariscal sostuvo que no podría tramitarse ningún juicio para desvirtuar la legalidad de los actos administrativos, si no se reglamentaba la fracción I del artículo 97 Constitucional; es decir, para él, era necesaria la existencia de una Ley Reglamentaria en la que se otorgaran facultades a los Tribunales Federales para resolver las controversias de carácter administrativo.

TERCERA: Tesis de Don Rafael Ortega.

El autor de esta tesis afirmaba que como el texto del precepto citado sólo se refería a las controversias que se suscitaran entre particulares, y no habla derechos civiles entre el particular y la federación, cuando ésta actuaba como autoridad, la solución de las contiendas que se originaran entre ambos, no quedaba comprendida dentro de los supuestos a que se refería el multicitado artículo.

A nuestro juicio, la Tesis acertada, es la de Don Federico Mariscal, pues por una parte, no era posible, como tampoco lo es ahora, que sin la existencia de un procedimiento debidamente reglamentado, pudieran resolverse las cuestiones contenciosas administrativas, ya que ello habría implicado un serio peligro de que se cometieran violaciones en contra del particular e incluso, de la Administración y por otra, no podía considerarse que al referirse el artículo 97, sólo a controversias civiles, las de

carácter administrativo quedaban fuera, pues el mismo habla de controversias suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación de leyes locales o federales, lo cual es suficiente para incluir a las contiendas administrativas dentro de la competencia del Poder Judicial.

1.6 LA CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución de 1917 tiene como antecedente el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, presentado por Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, donde se mantuvo el principio de la división de poderes y el sistema judicialista, pero al final terminó siendo un cuerpo legal, totalmente autónomo y distinto de aquél.

En el artículo 49 del Proyecto de Constitución, se adicionó el párrafo segundo al anterior artículo 50 de la Constitución de 1857, en estos términos:

"...Salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

Este artículo fue adicionado en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de agosto de 1938, para quedar como sigue:

"...En ningún otro caso se otorgaran al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".(5)

En 1951, se reformó esta última adición agregando: " ... salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131..."

El texto vigente en la actualidad ordena:

"Artículo 49: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial".

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades

(5) Texto Original de la Constitución de 1917. Publicado en el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1919. Tomo 11, pág. XIX Ap. (De este artículo surgieron varias controversias entre los doctrinarios, los cuales analizaremos más adelante).

extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Como vemos, la Constitución de 1917 repite el sistema judicialista de la Constitución de 1857, y los Tribunales Judiciales pueden conocer de las controversias administrativas pero en ese momento no se pensó en la creación de los tribunales administrativos, pues esto se logró finalmente en la última reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación.

El artículo clave de este problema es el artículo 104 fracción I de la Constitución, que como veremos sufre numerosas reformas y al cual se torturó con interpretaciones no siempre ajustadas a su realidad. Este artículo expresó originalmente:

"Artículo 104: Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

1. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y

aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden comun de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables ante el Superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el reurso en los términos que determine la Ley". (6)

Como se aprecia de la lectura de este precepto, podemos observar que solo se aludia a "controversias del orden civil o criminal", esto dio origen a serias dudas en cuanto al sistema que debia seguirse para la impugnación de los actos administrativos, surgiendo así dos tesis opuestas, sostenidas por los maestros Gabino Fraga y por Antonio Carrillo Flores, respectivamente, mismas que sintetizamos a continuación:

PRIMERA: Tesis de Don Gabino Fraga.

En su libro de Derecho Administrativo, este autor sostiene que, de

(6) Esa fracción ha sufrido dos reformas, pero no nos ocuparemos de ellas si no hasta otro punto de este trabajo.

acuerdo con los términos literales de la fracción I del artículo que se comenta, la competencia que se otorgó a los Tribunales de la Federación, sólo se refería a las controversias del orden civil y criminal y que por tanto, "Cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal"(7) y que, esta cuestión se corrobora si se analizan los artículos 14, 103 y 107 de la propia Constitución, que hablan, el primero de los juicios de orden civil y criminal; el segundo, de actos de autoridad y el tercero, de juicios civiles.

Así, termina diciendo que si el artículo 103 de la Constitución Federal, fija la competencia de los Tribunales de la Federación, para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales; el artículo 107 Constitucional, en su Apartado IV dispone que "en materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal" y el apartado V del mismo precepto, "declara competente a la Suprema Corte para conocer del Amparo en Materia Administrativa, cuando se reclamen sentencias

(7) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México 1978. págs. 464 a 468.

se pretendiera excluirlo. Así lo entendió toda la legislación secundaria posterior a 1857, de manera que, según un conocido principio de interpretación, como la Carta de 17 reprodujo la fórmula, ha de inferirse que sancionó dicho sentido como el verdadero".(9)

La controversia derivada de la interpretación de la fracción I del artículo 104 Constitucional, en cuanto a si podía o no someterse a la consideración de los Tribunales Judiciales la resolución de las controversias administrativas, finalizó con la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 29 de agosto de 1934, en cuyo artículo 38 fracción I se estableció:

"Artículo 38. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

1. DE las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de Leyes Federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de

(9) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, México 1973, pág. 176

autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas".

De lo anterior concluimos que al expedirse nuestra Constitución vigente, no era el Juicio de Amparo, la única vía para la resolución de las controversias de carácter administrativo, máxime si se toma en consideración que también existieron organismos meramente administrativos, a los que se encomendó la resolución de inconformidades de carácter fiscal, a través de la revisión de sus propios actos.

1.7 EL JURADO DE PENAS FISCALES DE 1924.

El 16 de abril de 1924 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, otorgando facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a sus oficinas recaudadoras y al Jurado de Penas Fiscales para calificar y castigar las infracciones cometidas en materia fiscal, así como para dirimir las controversias administrativas ante el citado Jurado.

El Jurado de Penas Fiscales se considera como el primer tribunal administrativo creado para resolver las inconformidades con sanciones impuestas por infracción de todas las leyes tributarias y aunque era una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus atribuciones eran autónomas y sus decisiones independientes, aunque fuera teóricamente, del titular de la Secretaría.

Sin embargo el título de "Jurado de Penas Fiscales", fue sustituido al expedirse en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1926, por el de "Jurado de Infracciones Fiscales", conservando las mismas facultades que el anterior.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba con dos órganos semiautónomos que eran la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta y el Jurado Calificador de Infracciones Fiscales. La junta resolvía sobre inconformidades de los causantes con las resoluciones de las Juntas Calificadoras del Impuesto sobre la Renta; en tanto que el jurado decidía sobre las peticiones de reconsideración sobre multas impuestas por infracciones a las leyes fiscales. Propiamente consideraban un recurso de reconsideración, que se interponía ante un superior jerárquico, resolviendo si se confirmaba o rectificaba la resolución.

De lo anterior se desprende que el Jurado debía seguir un verdadero juicio, en que el penado tenía defensa, y debía fundar sus fallos en ley, dándose así cumplimiento a las garantías que protegen los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Este Jurado es considerado como el primer antecedente del Tribunal Administrativo que habría de instituirse definitivamente con el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación para conocer, originalmente, de las controversias entre la Administración Pública y los Particulares al aplicarse las leyes que determinan los recursos del Estado.

1.8 LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al Presidente de la República (General Lázaro Cárdenas), facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; y éste, haciendo uso de tales facultades emitió, el 27 de agosto de 1936, la LEY DE JUSTICIA FISCAL, la cual entró en vigor el primero de

enero de 1937, siendo refrendada por su Secretario de Hacienda Don Eduardo Suárez.

Este ordenamiento, por vez primera en México, pretendía regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal en materia fiscal, a través de un organismo jurisdiccional especializado, independiente, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra autoridad administrativa.

El Proyecto de esta Ley se discutió intensamente, tuvo opositores de miembros del Poder Judicial Federal y del foro mexicano, así como el apoyo de eminentes abogados y para su aprobación final fue determinante el que le dio el Secretario Suárez. Al respecto Antonio Carrillo Flores, nos dice que "en 1932, Alberto J. Pani, convenció al presidente Abelardo L. Rodríguez para que las facultades glosadoras de la Contraloría se entregarán a la Secretaría de Hacienda y que Narciso Bassols, entonces secretario, estimando que era conveniente crear una dependencia que siendo distinta a la autoridad recaudadora, tuviese a su cargo la glosa, cuestión que hacía necesaria la modificación de la Ley de la Tesorería de la Federación, solicitó su opinión al respecto y que él propuso por una parte, la supresión del Juicio Sumario de Oposición y por otra, la creación de un

procedimiento a cargo de un Tribunal Administrativo, que fuese especializado e independiente de la Administración Pública y que, como consecuencia de ello se formó una comisión compuesta por él, Manuel Sánchez Cuen y Alfonso Cortina Gutiérrez, la cual comenzó a trabajar en la redacción del proyecto correspondiente en 1935, concluyéndolo en mayo del propio año, pero en junio renunció como Secretario Narciso Bassols, quedando en su lugar Eduardo Suárez, quien al someterse a su consideración el citado proyecto, solicitó la opinión de Arturo Cisneros Canto, Procurador General de la República, el cual opinó que la creación de un Tribunal Administrativo resultaba inconstitucional, lo que originó que la expedición de la Ley se prorrogara por más de un año, pues no fue sino hasta 1936, cuando Manuel Sánchez Cuen, convenció a Eduardo Suárez, respecto de la conveniencia de que el Presidente Lázaro Cárdenas promulgara la Ley de Justicia Fiscal".(10)

La Ley de Justicia Fiscal, por disposición expresa del artículo 1, creó un organismo jurisdiccional especializado, el cual fue denominado "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION", éste tuvo al momento de su creación las siguientes características:

(10) Carrillo Flores, Antonio. Orígenes y Desarrollo del T.F.F. un testimonio. En Revista del T.F.F. Tercer Número Extraordinario. pág. 20.

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

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

3.- Era un Organismo Jurisdiccional de Justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.

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

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

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

El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo creado con anterioridad a la reforma del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1946, y en consecuencia antes de dicha reforma se puso en duda su constitucionalidad, surgiendo varias controversias al respecto, ya que en 1936, año en que se creó dicho Tribunal, tal precepto no contemplaba la creación ni la existencia de Tribunales Administrativos.

En efecto, el precepto aludido, en 1936 que fue cuando se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación decía:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades

extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

Al respecto hubo autores que señalaron que era inconstitucionalidad porque con su establecimiento se violaban los "...preceptos constitucionales que establecen la división de poderes, principio de acuerdo con el cual el Poder Legislativo debe legislar, el Ejecutivo ejecutar y administrar y el Judicial conocer de las controversias y resolverlas. El hecho de que los órganos del Poder Ejecutivo realizaran actos de naturaleza jurisdiccional, significaba a juicio de muchos juristas una clara violación del principio de división y lo que es peor, una clara violación del precepto constitucional contenido en el artículo 49".(11)

Entre los autores que objetaron la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra Alfonso Nava Negrete, quien señaló que "el mismo surgió al margen e incluso en contra de la Constitución General de la República porque esta no autorizaba en 1936, la creación de Tribunales Administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Poder Ejecutivo Federal.

(11) Flores Zavala, Ernesto. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En Revista de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, núm. 1. Ensayos Jurídicos, pág. 69.

definitivas no reparables por medios legales ordinarios", es de concluirse que "el conocimiento de dichas controversias por medio del Juicio de Amparo constituye indudablemente un control jurisdiccional para los actos que emanen de la autoridad administrativa, y para los particulares constituye en medio para obtener de la Administracion el respeto de la legalidad".(8)

Asi pues, para este autor, el Amparo suple dentro de nuestra legislación, al Contencioso Administrativo.

SEGUNDA: Tesis de don Antonio Carrillo Flores. En contraposición con la tesis anterior, este autor sostiene que la fracción I del artículo 104 Constitucional, establece, "una intervención judicial por vía diversa del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de la validez de los actos del Poder Público y que si bien es cierto que dicha norma habla de controversias "civiles" y no de "administrativas", pero ello es porque, conforme a la tradición anglo-sajona, cuando el precepto se redactó no se había reconocido la autonomía de lo "administrativo" y no porque

(8) Fraga, Gabino. Op. Cit.

Que tampoco fue suficiente para que se considere constitucional, lo que se dijo en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, pues la invocación que en ella se hizo del artículo 14 constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Unión, fue ingeniosa, pero falsa; que la argumentación que se expuso en el sentido de que el citado Tribunal sólo sería inconstitucional, si se creara con absoluta independencia del Poder Judicial, carecería de apoyo constitucional y con ello se aniquilaba el principio rector de la función pública, consistente en que los funcionarios públicos sólo pueden actuar con autorización expresa de la ley, independientemente de que constitucionalmente fueron discutibles las facultades que sirvieron de base al Congreso de la Unión, para delegar al Poder Ejecutivo en el año de 1936, funciones legislativas".(12)

Doctrinariamente, esta cuestión, fue resuelta mayoritariamente en favor de la constitucionalidad del

(12) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México 1972, pág. 108

Tribunal fiscal ya que se consideró que la existencia del Tribunal Administrativo no rompía los principios de nuestra estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era valedera y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública, como se consigna en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que por su importancia se transcribe a continuación:

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

Por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una

autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre otros de "reconsideración" y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino algunos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal y material, -en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado- será un tribunal y ejercitará funciones jurisdiccionales".(13)

Expuestas las opiniones anteriores, emitiremos la nuestra que es en el sentido de que, en su creación el Tribunal Fiscal de la Federación sí fue constitucional, ya que si bien es cierto que surgió como un órgano que no estuvo colocado, ni lo está ahora, dentro de la órbita del Poder Judicial de la Federación y que además se le facultó para resolver respecto de la legalidad o ilegalidad de las resoluciones que se mencionaron en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, también lo es que ello en modo alguno ocasionó que se quebrantara el Principio de División de Poderes establecido por el artículo 49 de la

(13) Obra conmemorativa de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación. Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federal. - págs. 169 y 170.

Constitución General de la República, como lo sostuvieron quienes atacaron su constitucionalidad, puesto que nunca se prohibió, en ninguna ley, que el particular atacara los fallos que le fuesen adversos, ante los tribunales Judiciales, caso en el cual si habría sido anticonstitucional.

Para terminar con las discusiones que origino la implantación del Tribunal Fiscal de la Federación, la fracción I del artículo 104 constitucional fue adicionada con un segundo párrafo, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946. En dicho párrafo se estableció:

"En los juicios en que la federación este interada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".(14)

(14) Reforma en el Diario Oficial de la Federación publicada el 30 de diciembre de 1946.

En cuanto a esta reforma, Dolores Hedúan Virúes opina que "...infortunadamente para la pureza doctrinaria, el reconocimiento, por la Constitución de Tribunales administrativos, federales y autónomos, tuvo como motivo verdadero crear un recurso de revisión contra fallos del Tribunal Fiscal de la Federación adversos a la Hacienda Pública y destruir así la autoridad de cosa juzgada absoluta que le atribuyeron los redactores de la Ley de Justicia Fiscal".(15)

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967, se modificó nuevamente la Fracción I del artículo que comentamos para quedar como sigue:

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

Fracción I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de la leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer

(15) Hedúan Virúes Dolores. Las funciones del T.F.F. Compañías Editorial Continental, S.A. Biblioteca de Derecho Administrativo Mexicano. México 1961, pág. 51

también de ellas, a elección, del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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

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

"La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará

sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo".

En esa forma está el fundamento constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación, en nuestros días.

Para concluir este capítulo consideramos que es importante destacar que la creación de dicho órgano contencioso-administrativo llevo al campo tributario el propósito del gobierno de ajustarse siempre al orden jurídico dejando en manos de la Justicia de la Federación los intereses implicados en las controversias fiscales, así como el espíritu de armonía y cooperación que debe unir a los particulares con el Estado, y aunque inicialmente dicho órgano fue visto con desconfianza y escepticismo, creemos que su eficiente labor logró transformar esa actitud u otra de respeto y confianza, tanto de los particulares como de las autoridades sujetas a su jurisdicción; esto se tradujo en una paulatina pero constante ampliación de su competencia, incluyendo en ellas materias que rebasan el campo específicamente tributario con que se inicio.

La Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación estuvo en vigor hasta la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1938 que comenzó

a regir a partir del 1 de enero de 1939; este Código Fiscal no obstante que siguió los lineamientos de la Ley Justicia Fiscal introdujo algunas reformas importantes.

C A P I T U L O I I

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Mucho ha variado la estructura y organización del Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación en 1936, pues no obstante que nació como un órgano dependiente, aunque sólo formalmente del Poder Ejecutivo, a partir del 1 de abril de 1967, y por disposición expresa de su artículo 1 de la Ley Orgánica vigente hasta julio de 1978, es un Tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Lo anterior quedó establecido en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que en su parte conducente señaló:

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

Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida".(1)

En la Ley de Justicia Fiscal se estableció que al iniciar sus labores, el Tribunal se integraría "por 15 magistrados, funcionando en Salas de tres magistrados cada uno, o en pleno".(2)

Por lo que se refiere a la competencia de las Salas, en el artículo 14 de dicha ley se dijo que las mismas conocerían de los juicios que se iniciarán:

1. Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o cualquier organismo fiscal autónomo que, sin anterior recurso administrativo, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación.

-
- (1) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Número Extraordinario Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXV Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal, México 1965. pág. 17.
- (2) Carrillo Flores, Antonio. Orígenes y Desarrollo del T.F.F. un testimonio. En Revista del T.F.F. tercer número Extraordinario, pág. 20.

Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyeran responsabilidades en materia fiscal.

III. Contra los acuerdos que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales.

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

V. Contra el ejercicio de la facultad económica-coactiva en los supuestos que señalaba el propio precepto.

VI. Contra la negativa de una autoridad competente de devolver un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido.

VII. Por la Secretaría de Hacienda para que se nulificara una resolución administrativa, favorable a un particular.

2.1 DE ACUERDO AL CODIGO FISCAL DE 1938.

"La Ley de Justicia Fiscal tuvo una vida muy efimera, pues habiendo entrado en vigor el 1 de enero de 1937, fue abrogada por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, al entrar éste en vigor el 1 de enero de 1939".(3)

Pero a pesar del corto tiempo de su vigencia la influencia de dicha ley fue trascendente ya que logró su cometido histórico: la creación del primer organismo jurisdiccional en el ámbito del derecho administrativo mexicano.

El código de 1938 significó un enorme avance en materia tributaria, toda vez que fue el primer intento concreto de una legislación legal total de la actuación de la administración pública en materia fiscal. Su objetivo, a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal no sólo se limitaba al Tribunal Fiscal de la Federación, sino que abarcó por entero a la administración pública vista desde el ángulo tributario. Así por vez primera se estableció una sólida base jurídica a la incipiente rama del Derecho Fiscal.

(3) Obra conmemorativa de los 45 años del T.F.F. Naturaleza del Tribunal Fiscal. Tomo II, pág. 179.

Este primer Código Fiscal definió lo que debería entenderse por impuesto, derechos, productos y aprovechamientos; reglamentando detalladamente la relación tributaria originada por la actividad hacendaria encaminada a la obtención de tales tributos.

De esta manera se completó la legislación fiscal al reglamentar no solamente el aspecto contencioso, sino asimismo la fase oficiosa fiscal.

Para lograr lo expuesto, el susodicho Código se dividió en siete títulos, todos los cuales, a excepción del título cuarto que regulaba la fase contenciosa del procedimiento tributario, correspondía a la reglamentación de la actividad hacendaria en función de su relación tributaria con los causantes.

Por lo que toca al Tribunal Fiscal, propiamente dicho, esta Ley conservó fundamentalmente la naturaleza del Tribunal como un órgano formalmente dependiente del Poder Ejecutivo, aunque independiente de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra actividad administrativa en cuanto a su actividad en cuanto a su actuación jurisdiccional.

Respecto a su organización ésta se conservó igual que en la Ley de Justicia Fiscal, es decir, el Tribunal se integraría con 15 magistrados, que trabajaban colegiadamente en cinco Salas compuestas cada una por tres magistrados o en Pleno; nombrándose además de entre los magistrados un Presidente que duraría un año en su cargo y podría ser reelecto.

El pleno estaba formado por todos los magistrados, pero bastaba la presencia de nueve de ellos para que pudieran sesionar; las Salas solo podían funcionar con la presencia de sus tres magistrados.

Al pleno se le facultó para tomar las medidas necesarias para el desempeño expedito de los asuntos; fijar su jurisprudencia cuando algunas de las Salas dictaban fallos contradictorios; así como también para conocer de las excitativas que formularan las partes cuando las Salas no pronunciaran sentencia en los juicios promovidos ante ellas, dentro del término legal.

En cuanto a la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, la misma fue conservada, en

términos generales, tal y como lo había concebido la Ley de Justicia Fiscal, excepto las siguientes modificaciones.

La competencia del Tribunal se sostuvo en términos generales bajo los lineamientos de la Ley de Justicia Fiscal, remarcándose únicamente el principio de definitividad que deberían tener los actos y resoluciones de autoridad combatidos ante el Tribunal Fiscal. De esta manera el artículo 160 del Código Fiscal citado estableció que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerían de los juicios que se iniciarán:

"...Fracción I. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que SIN ULTERIOR RECURSO ADMINISTRATIVO, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

Fracción II. Contra los acuerdos que impongan DEFINITIVAMENTE Y SIN ULTERIOR RECURSO ADMINISTRATIVO, sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales..."

Para los efectos anteriores, la ley no consideró como recurso administrativo la instancia de condonación interpuesta por el particular.

Es así como se estableció, en forma clara y terminante, el principio de definitividad como elementos "sine qua non" para que surgiera la competencia del Tribunal Fiscal.

En este ámbito, otra de las grandes innovaciones que realizó el Código Fiscal de 1938 fue la de distinguir, dentro del procedimiento administrativo de ejecución impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la extinción del crédito por alguna causa como el cobro, la compensación, etc.; la cual fue regulada por el artículo 55 de la propia ley, como una excepción extintiva de la acción fiscal que debería oponerse por el particular ante la Procuraduría Fiscal y no ante el Tribunal Fiscal.

La competencia que estableciera originalmente el Código Fiscal de la Federación de 1938, fue substancialmente ampliada por las siguientes reformas o adiciones:

a) La Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, en vigor el 1 de enero de 1942, concedió en su artículo 3 un plazo que vencía el 30 de junio del mismo año, para reclamar a través del Tribunal la depuración de créditos no prescritos a cargo del Gobierno Federal, ya que conforme a dicha ley, el Ejecutivo de la Unión se encontraba facultado para depurar y reconocer a través del Tribunal Fiscal, aquellas obligaciones no prescritas, a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1929 y el 31 de diciembre de 1941.

b) Igualmente la Ley de Instituciones de Fianzas estableció en sus artículos 96 y 98, a partir del 1 de junio de 1943, la existencia de una defensa administrativa, y una contenciosa, posteriormente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para los casos en que una institución de fianzas fuera requerida de pago respecto de alguna fianza otorgada a favor de la Federación, Estados o del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

c) Asimismo por decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de noviembre de 1944, se reformó el artículo 235 de la Ley del Seguro Social, a efecto de otorgarle al I.M.S.S. el carácter de organismo fiscal autónomo en lo que

respecta a la determinación, liquidación, percepción de aportaciones a cargo de patrones y trabajadores, así como el de ejecutoras auxiliares a las Oficinas Federales de Hacienda, con lo que se daba automáticamente competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios promovidos contra esa clase de resoluciones emitidas por dicho Instituto.

En esta área de competencia, en 1949, se emitió un nuevo decreto que, modificando el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, estableció que las obligaciones para pagar las aportaciones, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tenían carácter fiscal, con lo que nuevamente el Tribunal Fiscal amplió su área de competencia a esta clase de resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

d) El 1 de enero de 1947, fue reformada la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, a fin de que la materia fiscal ejercida por dicho Departamento pasara a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adecuándose el servicio de justicia fiscal del mismo a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. Lo anterior originó que en lo sucesivo el Tribunal Fiscal de la Federación tuviera competencia para dirimir los conflictos suscitados en el ámbito del Departamento del Distrito Federal.

e) A partir de 1962, se adiciono el articulo 160 del Código Fiscal de 1938, agregándose las fracciones VIII, IX y X, con las cuales el Tribunal Fiscal adquiria competencia para conocer: Con base en la fracción VIII relativa a la materia de Pensiones Militares, de todas aquellas resoluciones definitivas que redujeran o negaran las pensiones y las prestaciones sociales concedidas por las leyes de la materia en favor de los miembros del Ejército y Armada Nacional y de sus familiares o derecho-habientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal; así como aquellas otras que establecieran obligaciones a cargo de las mismas personas, dictadas con aplicación de las leyes que regian el otorgamiento de dichas prestaciones.

Con apoyo en la fracción IX del citado articulo, de las controversias suscitadas sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Y conforme a la fracción X del propio articulo, de aquellas materias cuya competencia le fuera otorgada por una ley especial.

Por último, en 1976, se volvió a ampliar la competencia del Tribunal Fiscal, otorgándosele en esta ocasión atribuciones para conocer en materia de Pensiones Civiles de aquellas resoluciones que negaran o redujeran las mismas; y, en materia administrativa, respecto de las multas por las autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal.

Tal y como sucediera con su competencia, el Tribunal Fiscal comenzó a ampliarse como institución a fin de estar en posibilidad de hacer frente a su vasta competencia.

Así por decreto del 28 de diciembre de 1946, fue modificado el número de Salas que integraban el Tribunal, aumentándose de cinco a siete Salas, por lo que también se incrementó el número de magistrados a 22.

Sus funciones no fueron modificadas, excepto en que a consecuencia del aumento de magistrados, para poder sesionar en Pleno se necesitaba la presencia de 13 de sus miembros.

"En cuanto al Presidente del Tribunal en lo sucesivo no integraría Salas, excepto para suplir

a los magistrados en las faltas temporales que no excedieran de un mes".(4)

Con todos estos casos, es en donde se ha visto la evolución que ha tenido el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que primeramente fue creado para resolver cuestiones estrictamente fiscales y se les ha ido añadiendo a través del tiempo, competencia para resolver de otras cuestiones que no son estrictamente fiscales.

2.2 DE ACUERDO A LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 estuvo en vigor hasta el último día del mes de marzo de 1967, ya que a partir del 1 de abril de ese año, entraron en vigor en su substitución, dos nuevos ordenamientos legales: el Código Fiscal de la Federación de 29 de diciembre de 1966,

(4) Hedúan Virdes, Dolores, Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación (México: México Academia de Derecho Fiscal, 1970) pág. 34.

publicado en el Diario Oficial de 19 de enero de 1967, y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 24 de diciembre del propio año de 1966, publicado en el mismo Diario Oficial.

Con la aparición de estos dos ordenamientos legales, el Tribunal Fiscal experimentó numerosas e importantes modificaciones.

"En cuanto a su aspecto formal, dentro de la nueva Ley Orgánica quedaron incluidos todos los aspectos competenciales del Tribunal Fiscal, así como los correspondientes a la estructura jurídica y administrativa interna, quedando reservado al Código Fiscal, exclusivamente el aspecto procedimental del juicio de nulidad. Sin embargo, la estructura formal del Tribunal siguió, en esencia, conservando el esquema trazado por la Ley de Justicia Fiscal y refrendado por el Código de 1938".(5)

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal se inicia con un reconocimiento expreso, a través de su artículo 2, de la nueva naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, al calificarlo como un Tribunal "administrativo dotado de plena autonomía".

Esta declaración era una demostración palpable del gran desarrollo alcanzado para esas fechas por el Tribunal Fiscal. A través de esta nueva Ley, se formalizaban por fin, dos características sustantivas de esa dependencia que la tornaba verdaderamente en una nueva y moderna institución jurisdiccional. La primera de ellas legalizaba, lo que tácitamente se le había otorgado desde hacía tiempo, al concederle expresamente a este organismo diversos ámbitos de competencia en la esfera administrativa, rebasando con ello el área fiscal inicial.

La segunda característica era el reconocimiento pleno de la autonomía de este organismo jurisdiccional, suprimiéndose, por vez primera, la declaración que hasta ese entonces había campeado en la Ley, en el sentido de que el Tribunal Fiscal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, esto es, por vez primera en la historia del derecho administrativo mexicano, el mismo se desprendía del Poder Ejecutivo de donde había surgido, para adquirir plena autonomía en su desarrollo.

(5) Obra conmemorativa de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, Op. Cit.

Con ello quedaba en el pasado, y como historia, la época en la que el Tribunal se rigiera como Tribunal jurisdiccional de justicia delegada y limitado exclusivamente al ámbito fiscal.

Cabe precisar, sin embargo, que el Tribunal Fiscal de la Federación no llegó, con esta declaración, a formar parte del Poder Judicial, sino que sólo adquirió la independencia jurídica del Poder Ejecutivo, necesaria para integrar una área jurisdiccional autónoma tanto del Poder Judicial como del propio Poder Ejecutivo.

Con lo anterior, el desarrollo de la justicia administrativa mexicana adquirió desprenderse del seno del Poder Ejecutivo en el cual se originara la independencia de este poder, constituye una segunda esfera jurisdiccional, en un plano de igualdad con los Tribunales Judiciales o del derecho común, con los cuales sólo se diferencia en razón de la materia y de la especialización alcanzada por cada una de estas dos entidades jurisdiccionales.

Por lo que toca a la COMPETENCIA del Tribunal Fiscal, la misma, conforme a la nueva Ley Orgánica sufrió modificaciones en lo que toca a las Salas, ya que respecto a la función plenaria, tal órgano, en esencia retuvo

la misma competencia, aclarándose exclusivamente ciertas atribuciones de carácter administrativo para este organismo, que con anterioridad en forma tácita tenía.

Respecto a las Salas, la fórmula empleada en el Código de 1938 para referirse a las autoridades fiscales fue modificada; así, en vez de señalar específicamente, como lo hacía el artículo 160 fracción I del citado Código, a las autoridades emisoras de las resoluciones y liquidaciones de carácter fiscal, limitándolas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a sus dependencias o a cualquier organismo fiscal autónomo; la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal usó en su artículo 22 fracción I, que fue el correlativo al precepto legal invocado, la expresión genérica de autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de Organismo Fiscales Autónomos, con lo que abarcaba por igual, tanto las autoridades fiscales de Hacienda como aquellas otras correspondientes a otras dependencias del Estado; e incluyendo asimismo a las del Departamento del Distrito Federal, con lo que, en forma expresa, el Tribunal vió ratificada su competencia respecto de las autoridades hacendarias de dicho departamento.

La fracción II del artículo 160 del Código de 1938, fue ampliada a través de la fracción VIII del artículo 22 de la Nueva Ley Orgánica, toda vez que el Código

Fiscal anterior se refería exclusivamente a responsabilidades en materia fiscal, dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo; en tanto que la nueva redacción contenida en la Ley Orgánica, hablaba de responsabilidades en LATO SENSU, con lo cual se abarcaba, no sólo la materia fiscal, sino también la administrativa; señalándose como única limitación, el que los actos no fuesen delictuosos, y ampliando igualmente esta área de competencia al Departamento del Distrito Federal.

Igual reforma sufrió la fracción III del citado artículo 160, la cual se refería a aquellos acuerdos que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales; fracción que fue absorbida por la fracción I del artículo 22 de la Ley Orgánica, englobándola como una obligación fiscal determinada en cantidad líquida. En su lugar, y con ampliación de competencia, se estructuró la fracción IV del citado artículo 22, en la que se estableció la procedencia del juicio de nulidad en contra de las resoluciones que impusieran multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal, con lo que se abarca no solamente las multas fiscales, sino las de toda la administración pública federal y del Distrito Federal.

La fracción IV del artículo 160, correspondió a la fracción III del artículo 22 de la nueva Ley

Orgánica, que precisaba también en forma más amplia, la competencia respecto de resoluciones que causaran un agravio en materia fiscal distinto a los señalados en las fracciones anteriores.

La fracción V del antiguo Código desapareció, al transformarse el medio de defensa concedido contra el procedimiento administrativo de ejecución ante el Tribunal Fiscal, en un recurso administrativo regulado por el Código Fiscal en sus artículos 158, 160 y 162 del nuevo Código Fiscal; quedando reservado para el Tribunal exclusivamente el incidente sobre la negativa de suspensión del procedimiento de ejecución o el rechazo a la garantía ofrecida.

Por último, la fracción VI del artículo 160 quedó tácitamente igual dentro de la fracción II del nuevo artículo 22, modificada su redacción, al substituirse los conceptos de "impuesto, derecho y aprovechamiento", por la acepción general de "ingreso" de mayor amplitud y elasticidad.

Posteriormente a la competencia que inicialmente tuviera el Tribunal al expedirse la Ley Orgánica de 1967, la misma volvió a ampliarse a raíz de la Ley que creara el Instituto del Infonavit ya que esa ley otorgaba a las cuotas aportadas a dicho Instituto el carácter de fiscales, por lo cual

los créditos derivados del cobro de tales cuotas, podían ser impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Igual situación aconteció con el nuevo Instituto Federal de Protección al Consumidor, el que, a través de su Ley Orgánica estableció la posibilidad de que sus resoluciones definitivas fueran impugnadas a través del juicio de nulidad intentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con toda la anterior competencia, al paso de los años se vio como el esfuerzo realizado, tanto por las Salas, como por el pleno del Tribunal Fiscal, resultaba insuficiente para desahogar la cantidad de juicios promovidos, que cada vez iba en mayor ascenso. Lo anterior originó que para el año de 1977, se hubiere creado ya un rezago bastante considerable en la resolución de los asuntos, principalmente en los correspondientes a la función plenaria, la que, por virtud de su carácter colegiado requería la presencia al menos de dos terceras partes de la totalidad de los Magistrados integrantes del Tribunal Fiscal para la validez de su actuación.

Las circunstancias anteriores, aunadas a la conveniencia que se vio de desconcentrar el Tribunal, a fin de que la justicia impartida por él estuviera más cerca de los causantes: movió al ejecutivo federal a enviar al Congreso de

la Unión, sendas iniciativas de leyes, modificando el Código Fiscal y derogando la Ley Orgánica en vigor hasta ese entonces; iniciativas que fueron aprobadas por el Poder Legislativo y promulgadas por el propio Poder Ejecutivo, con fecha 30 de diciembre de 1977, entrando en vigor, por lo que toca a la nueva Ley Orgánica que sustituyera a la de 1967, a los 180 días siguientes a los de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual ocurrió el día 21 de febrero de 1978; iniciándose con ello una nueva época en la vida del Tribunal Fiscal de la Federación.

2.3 DE ACUERDO A LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE 1978.

El 2 de febrero de 1978 entró en vigor la actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que abrogó la Ley de 1967 cambiando substancialmente su estructura que había tenido desde su creación, debido a que en esta nueva Ley se introduce la desconcentración territorial del Tribunal.

Tal desconcentración territorial consiste en la división del Tribunal en dos organismos

diferentes, que son los que existen hasta la actualidad: La Sala Superior y las Salas Regionales.

Las Salas, que conforme a la antigua ley integraban el Tribunal Fiscal, sufrieron una división en razón del territorio, habiéndose dividido para ello, el territorio nacional en once regiones que son, conforme el artículo 21 de la Ley Orgánica:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta división fue con motivo de la Reforma Administrativa que se inició en nuestro país en el año de 1973, y cuyo objeto, según se ha sostenido, es lograr que no

se concentren en el Distrito Federal, más específicamente en la Ciudad de México la mayor parte de las actividades nacionales.

Al iniciarse la vigencia de la Ley Orgánica en vigor, como ya lo manifestamos antes, de las siete Salas que antiguamente integraban el Tribunal Fiscal, desapareció una de ellas, siendo precisamente la Séptima Sala; las seis Salas restantes subsistieron para cubrir el área metropolitana de la Ciudad de México.

Cabe precisar, respecto a las Salas Metropolitanas, que el artículo 5 Transitorio manifestaba: "el Presidente de la República, a solicitud de la Sala Superior, podría dictar acuerdo para trasladar hasta tres de ellas a otras tantas regiones del interior de la República donde aún no se haya instalado una Sala Regional".

Dicho precepto transitorio fue derogado y el artículo 22 reformado por el diverso decimoséptimo de la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1981, misma que entró en vigor el día siguiente, señalándose en el artículo 22 ya citado que:

"En cada una de las regiones habrá una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana, donde habrá seis Salas Regionales".(6)

A nuestro juicio dicha reforma fue acertada, pues dado el volumen de asuntos que se generan con motivo de resoluciones de autoridades ordenadoras con sede en el Distrito Federal, no era conveniente que se disminuyera el número de Salas Regionales Metropolitanas, como inicialmente se había previsto, ya que no debe perderse de vista que, pese a la reforma administrativa sigue siendo el Distrito Federal el centro de mayor actividad en el país y lo será por mucho tiempo.

A continuación pasaremos a estudiar cada uno de los organismos antes mencionados.

Por lo que toca a la Sala Superior, a este organismo le fue delegada la facultad plenaria ejercida anteriormente por todos los magistrados integrantes de las Salas. Dicha Sala se compone de nueve magistrados, los cuales actúan en forma colegiada requiriéndose seis de ellos para que exista quorum legal necesario a fin de llevar a cabo sus sesiones.

(6) Heddan Virôes, Dolores, Cuarta Década, Op. Cit.

tambièn tenemos que mencionar que forman parte del Tribunal tres magistrados Supernumerarios, un Secretario General de Acuerdo, un Oficial Mayor, los secretarios, los actuarios y los peritos necesarios para el despacho de los negocios de las Salas así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En cuanto a sus resoluciones, éstas se toman por mayoría de votos de los presentes, los cuales no pueden abstenerse de votar sino cuando estén impedidos legalmente; si hay empate en la votación, el estudio del asunto se diferirá para la siguiente sesión y si dicho empate persiste se designará nuevo ponente.

Para ser magistrado la ley exige ser mexicano por nacimiento, mayor de 30 años de edad, de notoria buena conducta y licenciado en Derecho con un mínimo de cinco años de ejercicio profesional en materia fiscal antes de la designación.

El Presidente de la República tiene competencia con aprobación del senado, para nombrar cada seis años a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación que tienen la categoría de numerarios o supernumerarios, quienes

suplen en sus ausencias a los magistrados de las Salas Regionales y de la Sala Superior.

En cuanto a la competencia de la Sala Superior, ésta se encuentra regulada en los artículos 14 y 16 de la citada ley. El primero de ellos establece lo que es realmente la competencia de dicho órgano pues como lo veremos más adelante, en él se contiene una serie de facultades para la Sala Superior que gira en torno a la intervención que se le otorga en cuanto a los juicios que se ventilan ante el Tribunal, mientras que en el segundo se le confieren facultades de carácter meramente administrativo, como lo son la designación del Presidente del Tribunal, el señalamiento de la sede de las Salas Regionales, etc.

A continuación transcribimos el artículo 15:

"Es competencia de la sala Superior:

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

II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que concedan las leyes;

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

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

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, Y

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

Por lo que respecta a las Salas Regionales, éstas se integran por tres magistrados cada una.

Para que puedan sesionar será indispensable la presencia de los tres y para resolver bastará la mayoría de votos.

De los tres magistrados que integran la Sala, uno de ellos será el Presidente de la Sala por un término de un año, y desde luego éste se puede reelegir; también deben nombrar a sus Secretarios y Actuarios, concederles licencias en los términos de las disposiciones aplicables y acordar lo que proceda respecto a su remoción, queriendo decir con esto que cada Sala Regional es una unidad independiente que puede manejar a su propio personal.

En cuanto a su competencia, actualmente se encuentra prevista en los artículos 23 y 25, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Estos preceptos dicen:

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

1. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de un obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

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

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

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

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicios que los reconocidos, al que se consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le

fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según sea el caso; o cuando versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponde, o a las bases para su depuración;

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

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

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

IX. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado".

"Artículo 25. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en los artículos anteriores, como de la competencia de las mismas".

Como ya mencionamos, el artículo 23 de la Ley Orgánica del citado Tribunal establece, en su último párrafo, un requisito fundamental para que el particular pueda iniciar un JUICIO DE NULIDAD. Este requisito consiste en que las resoluciones que pretendan impugnarse deben tener el carácter de DEFINITIVAS.

Dolores Hedúan dice que por resolución en general puede entenderse "...todo acto de autoridad creador de una situación jurídica concreta derivada de

la aplicación de la Ley a un caso particular", (7) y que la resolución asume el carácter de administrativa si la autoridad actúa en ejercicio de atribuciones administrativas.

De lo anterior se desprende que el Juicio de Nulidad no podrá ser intentado en contra de una ley, reglamento, decreto o circular, ni en contra de un precepto o parte del mismo, pues no son creadores de situaciones jurídicas concretas, ni van dirigidas a una persona en particular, sino que por el contrario se refieren a situaciones abstractas e impersonales.

Por último manifestaremos que en 1980 se agregó a la competencia del Tribunal el conocimiento de juicios sobre responsabilidad de empleados y funcionarios federales y del Distrito Federal, y de organismos autónomos y descentralizados. A partir de 1983, "la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, faculta a sus sujetos para impugnar ante el Tribunal sanciones administrativas que se les impongan a causa del servicio". (8)

(7) Hedón Virões, Dolores. Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, S.A. Biblioteca de Derecho Administrativo, México 1961, pág. 72.

(8) Lomelí Cerezo, Conferencia.

Con lo antes expuesto, consideramos que se ha dado una breve semblanza de la evolución que el Tribunal Fiscal de la Federación ha tenido en su historia.

Para concluir este capítulo consideramos que la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación fue un paso muy audaz, ya que significa una transformación sustancial positiva en la evolución de la estructura de este órgano jurisdiccional a pesar de las dificultades transitorias que su organización, indudablemente, ocasionó.

C A P I T U L O 111

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE ACUERDO A LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Derecho Mexicano dió un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título IV de la Constitución, al fijar las bases para la regulación de la "relación de servicios", entre el Estado y sus Trabajadores, con un enfoque eminentemente administrativo, deferente al del Derecho Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que informan el ejercicio de la función pública.

En los términos del artículo 108 constitucional, tenemos que "...se reputarán como SERVIDORES PUBLICOS a los representantes de elección popular, a los

miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el D.F".

Del análisis del texto constitucional antes transcrito se desprende que el término más genérico que se utiliza es el de "servidor público", con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o el ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las que comprende el Derecho Laboral.

A nuestra consideración este es el avance que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al título IV de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la institución del "Servidor Público", por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que solo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

A partir de la idea de Servidor Público y su delimitación en materia de sus obligaciones y sus responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades como sujeto del Derecho Laboral o Civil, en su caso, pero distintos de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el Derecho Administrativo.

Con una clara distinción del régimen laboral frente al administrativo, el maestro Gabriel Ortiz Reyes, nos dice que: "Estos deberes, al poder ser exigidos a los servidores públicos dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o son propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tienden al correcto desarrollo de estos últimos. Esta circunstancia finalmente deriva de la concurrencia, en el régimen jurídico de las relaciones del servidor público, de un orden de sujeción a la autoridad de la Administración Pública Federal, y de un contenido prestacional regido por el Derecho Laboral".(1)

(1) Ortiz Reyes, Gabriel. El control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pág. 105.

Por tanto, el estudio de la disciplina, como elemento fundamental de la relación jerárquica, debe realizarse a partir de las normas que regulan las responsabilidades administrativas y la facultad sancionadora, que son los temas básicos que comprende el Derecho Disciplinario, que al no haber sido completamente delimitado, no ha adquirido plena autonomía, por lo que en la actualidad se estudia como una parte del Derecho Administrativo.

3.1 ANALISIS DEL ARTICULO 23 FRACCION VIII DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se refiere al tipo de resoluciones sobre las que conocerán las Salas Regionales, al respecto consideramos pertinente hacer referencia al principio de definitividad del cual deben gozar las resoluciones administrativas para que puedan ser materia de juicio de nulidad. Este principio estriba en la exigencia legal que establece que, para poder impugnar algún acto administrativo que afecte a un particular en sus derechos, éste debe ser definitivo, o sea que no puede ser modificado o anulado,

mediante el uso de algún recurso administrativo especial previsto por la ley.

Como puede observarse, la finalidad de este principio es la de evitar una carga exorbitante de trabajo para el Tribunal, lo cual sucedería si toda resolución administrativa se ataca ante este Organó Jurisdiccional, antes de intentar cualquier otra vía de defensa, salvo que la interposición del recurso sea optativa para el interesado.

El colorario a este razonamiento consiste en recordar que el principio de definitividad, lo estableció primeramente la Ley de Amparo, y su objeto era servir como filtro a los asuntos que se le plantean a los Organos integrantes del Poder Judicial Federal, situación idéntica a la que se presenta con la disposición que se estudia.

Ahora pasaremos al estudio del Artículo 23 Fracción VIII de la mencionada ley, la cual manifiesta:

"Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que indican a continuación:

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

En cuanto a esta fracción decimos que todo crédito derivado de la responsabilidad en que incurran los servidores públicos al servicio de los Poderes Federales o del Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares que intervengan en cualquier, forma, dichas responsabilidades serán impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La razón de ser de esta fracción se debe a que tales créditos constituyen un ingreso Estatal y que estos devienen de la aplicación de multas en favor del Estado, impuestos con apoyo en el artículo 53 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la mayoría de estos casos, es el propio Servidor Público sancionado, o el particular afectado, quienes acudirán al Tribunal Fiscal de la Federación, si

consideran que la multa es perjudicial a sus intereses, es ilegal o adolece de cualquier vicio en su formulación.

3.2 ESTUDIO DEL ARTICULO 56 FRACCION II DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones de que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De esta manera, cuando el servidor público lesiona valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurre es penal y, por lo tanto, le serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realiza funciones de gobierno y de dirección y afecta intereses públicos fundamentales o el buen despacho de

los asuntos, da lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumple con las obligaciones que su estatuto le impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Por lo tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado pueden ser de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos:

Poder Judicial;

- Un procedimiento penal ante el

Legislativo; y

- Un juicio político ante el Poder

- Un procedimiento administrativo ante la autoridad encargada de la facultad disciplinaria.

Nosotros únicamente hablaremos de este último punto ya que es el tema que estamos estudiando, y

asi vemos que en los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional se manifiesta que:

"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Los actos a que se refiere el mencionado artículo se encuentran enunciados en veintidos fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre responsabilidades de los Empleados del Estado se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades

anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó al Derecho Laboral.

Consideramos que el paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, así como la correspondiente potestad disciplinaria, en razón del interés del Estado en proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Al respecto nos dice el maestro Miguel Cantón que: "Los sujetos de la responsabilidad administrativa, son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a: "...los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal..."(2)

(2) Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial Limusa, México 1986.

A cada superior jerárquico, o sea, el titular de la dependencia, se le confiere un poder que es la "facultad disciplinaria" y que consiste en sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública, es decir, se trata de una facultad para la imposición de sanciones administrativas en el ámbito de la administración.

"El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas es una materia que presenta grandes complicaciones, generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado: de servicio público, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos".(3)

En una primera aproximación a este tipo de relaciones, podríamos ubicarnos en el hecho de que en ambos casos, laboral y administrativo, el objeto de la relación es la prestación de servicios, el desempeño del trabajo de

(3) Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires 1966.

cualquier tipo, por lo que fácilmente podemos encuadrar estas relaciones en el marco normativo del Derecho Laboral en general. Sin embargo, los puntos de partida de esta rama del Derecho son diferentes cuando el "patrón" es el Estado, ya que el objeto de la relación es el ejercicio del poder público, lo que excluye al principio del equilibrio entre el capital y el trabajo, que informa la esencia del Derecho Laboral.

Con este enfoque lo expresa el maestro Miguel Cantón Moller, cuando nos dice que "La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo, que indiscutiblemente existen, respecto de los trabajadores del Estado con los trabajadores de la iniciativa privada la podemos encontrar en la diferencia de objetivos de la parte patronal. Mientras que los objetivos de ésta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir, que tiene finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor al bienestar general, que es su obligación política y administrativa".(4)

Es incuestionable que el trabajador de Estado, en términos generales, tiene como propósito "alquilar

(4) Cantón Moller, Miguel. Op. Cit.

su fuerza de trabajo", independientemente de su participación en el ejercicio del poder del Estado, ya que para el trabajador su actividad representa un medio de subsistencia y la aplicación de su potencial laboral, pero ello no puede excluir el hecho de que esa actuación va a ayudar a expresar la voluntad del Estado, por lo que difiere esencialmente de cualquier otra actividad laboral.

Esta característica ha traído como resultado la necesidad de expedir diferentes ordenamientos jurídicos para cada grupo de trabajadores, provocando la creación de regímenes diferentes, lo cual ha impedido la estructuración de un Derecho Laboral Burocrático uniforme, además de dar lugar a diversos procedimientos y órganos procesales para la solución de los conflictos que generan estas relaciones con el Estado.

La coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria, ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral, incluye, por naturaleza propia, la facultad de corregir a los trabajadores en favor del patrón (público o privado), por lo que se pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las normas que rigen la relación prestacional (contrato, Código Civil, Ley Federal del

Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), pueden establecer los aspectos disciplinarios.

Esta argumentación se fundamenta en que las relaciones laborales son producto de la voluntad de las partes por lo que los aspectos en que se desarrollan las relaciones prestacionales deben ser convenidas por ellas, estableciendo reciprocamente las condiciones de la prestación, lo cual es correcto respecto de la materia propia del trabajo que se va a realizar, de tal manera que las partes (trabajadores y patrones) deben someter sus controversias laborales a la decisión de un tercero que determine la legalidad de su actuación.

"La serie de imprecisiones, deficiencias y confusiones en materia de responsabilidades de los trabajadores al servicio del Estado, y el ejercicio de la facultad disciplinaria, pudieron empezar a resolverse a partir de la estructuración de un completo sistema de responsabilidades, mediante las reformas del título IV de la Constitución, la inclusión del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".(5)

(5) Cantón Moller, Miguel Up. Cit.

Estos cambios constituyeron el paso fundamental para la determinación de la responsabilidad administrativa, al establecer sus bases normativas de la Constitución y en la ley; al crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas, como órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, así como la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

Por tanto, el estudio de la responsabilidad disciplinaria en nuestro país tuvo sus primeras manifestaciones a partir del año de 1983, con el establecimiento de las disposiciones constitucionales, legales, orgánicas y jurisdiccionales de los servidores públicos, sentando las bases para el desarrollo del Derecho Disciplinario, como una rama de la Ciencia del Derecho que tiene por objeto el estudio de la regulación normativa de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En cuanto a la imposición de sanciones por incumplimiento de las obligaciones que la ley establece a cargo de los servidores públicos, es un poder inherente a los órganos del Estado, toda vez que el ejercicio de

las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

Así llegamos a la conclusión de que la facultad para sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores del Estado en el ejercicio de sus funciones, les es otorgada a cada uno de los Poderes de la Unión para que internamente, y conforme a los procedimientos que la ley exige, impongan las sanciones correspondientes, al respecto el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, manifiesta:

"Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública;

III. Suspensión;

IV. Destitución;

V. Sanción Económica, e

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos..."

En cuanto a las facultades que se le otorgaron a cada uno de los Poderes de la Unión, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 51 que:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

Lo propio harán conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión".

En el ámbito del Poder Ejecutivo, el artículo 60 de la misma ley atribuye la titularidad de la

facultad disciplinaria en favor de los superiores jerárquicos de los servidores públicos, quienes la ejercen a través de las Contralorías Internas de la Dependencias, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como órgano globalizador del control en el seno de la Administración Pública.

De las seis sanciones disciplinarias antes transcritas, la de destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los servidores públicos de confianza, ya que la única competencia para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Esta controversia se ha generado fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se establece que:

"Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

...II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se DEMANDARA por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

...IV. La Secretaría Promoverá los procedimientos...DEMANDANDO la destitución del servidor público responsable..."

Estas fracciones por su redacción han dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no pueda imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Algunos doctrinarios argumentan que "...la autoridad administrativa no puede destituir sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y su leyes reglamentarias, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, pero se olvida que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109

fracción III y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades a los Servidores Públicos es una ley reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel".(6)

Al respecto, la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades "...los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada o pública, DESTIUCION PARA LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA y suspensión hasta por tres meses...", y que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas, y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la "...destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República..."

(6) Ortiz Reyes, Gabriel. Op. Cit.

De lo transcrito se puede deducir que en el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la DESTITUCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CONFIANZA; y el segundo nivel a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que además de las anteriores sanciones puede destituir a todo tipo de servidores públicos, excepto los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.

Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituyen actos de autoridad. Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.

Así lo reconoce la doctrina que al respecto se ha pronunciado; para Dromi: "la decisión de la

Administración imponiendo una sanción constituye un ACTO ADMINISTRATIVO TIPICO, y por consiguiente tiene la eficacia jurídica propia de tales actos. No constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada".(7)

Y para el maestro Manuel María Díez: "Las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración sin la intervención del juez. Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de las mismas, es evidente que debe ser considerada como acto administrativo y en consecuencia susceptible de ocurrirse contra el en sede judicial".(8)

Por tanto, la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad. La validez, como presunción IURIS FANTUM, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del Juicio de Nulidad ante

-
- (7) Dromi, José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo Editorial Astrea, Buenos Aires 1983, pág. 284.
(8) Díez, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I Plus Ultra, Buenos Aires 1981, pág. 43.

el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo dispone el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

De esta forma, para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, "la resolución firme de autoridad administrativa", en reconocimiento a la potestad disciplinaria del Estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría el poder jerárquico de los órganos públicos.

Para tal efecto, sería necesario cambiar la expresión "demandar" por "imponer", en las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, antes analizadas, con los que se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria

de la Administración Pública, que, como quedó expuesto, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

Por último consideramos importante señalar quienes son trabajadores de confianza, ya que en el estudio que estamos realizando, sólo ellos podrán impugnar la destitución laboral ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dice:

"Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcionen a los siguientes servidores públicos superiores; Secretarios, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayuntamientos.

j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o su equivalente en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de la Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas".

Como ya manifestamos anteriormente, el Tribunal Fiscal de la Federación si tiene competencia para conocer de actos de destitución laboral de los servidores públicos de confianza.

Al respecto el servidor público afectado por las resoluciones administrativas, puede optar entre interponer recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Citado Tribunal.

Ahora explicaremos, brevemente, el procedimiento que se lleva a cabo para impugnar la sanción administrativa en estudio (destitución).

La destitución de un servidor público deberá dictarse por el superior jerárquico, procediendo en los casos siguientes:

a) Por incurrir el trabajador en falta de probidad u honradez o en actos de violencia, injurias, amagos o malos tratos contra sus jefes o compañeros, o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Así como por cualesquiera otra causal a las que se refiere el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al surtirse las hipótesis de los ordenamientos jurídicos anteriormente invocados, el Jefe de la Oficina o Dependencia en que el trabajador preste sus servicios levantará acta en original y cuatro copias, ante dos testigos de asistencia y dos testigos declarantes, previa citación en términos legales al trabajador y al representante sindical según corresponda, dentro de los periodos que al efecto establecen las leyes invocadas.

El Jefe de la Oficina o Dependencia que levante el acta aludida, turnará la misma según la naturaleza de los hechos a la Contraloría Interna o Relaciones Laborales según corresponda y atendiendo a la mejor protección del interés jurídico de la Institución.

La Contraloría Interna o Relaciones Laborales iniciarán el procedimiento sancionador ajustándose estrictamente al cumplimiento del debido procedimiento legal que al efecto establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en caso de duda esta deberá ser planteada para su solución a la Dirección General Jurídica.

Las vacantes que se generen por la destitución de un trabajador, no podrán utilizarse hasta en tanto no se tenga dictamen de la Dirección General Jurídica

respecto a la preclusión del derecho del trabajador de demandar ante los Tribunales su reinstalación, o porque el juicio instaurado ha sido resultado y causado ejecutoria la sentencia.

El Servidor Público ante tal resolución, antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, primero puede impugnarla ante la propia autoridad mediante recurso de revocación el cual se deberá interponer dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la oposición de las pruebas que considere necesario rendir.

II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

III. Concluido el periodo probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes, notificando al interesado. (Art. 71. L.F.R.S.P.).

O bien, podrá impugnar la resolución directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante el Juicio de Nulidad, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes en que haya surtido efectos la notificación.

Este procedimiento se iniciará presentando la demanda por escrito directamente ante la Sala Regional, la cual deberá indicar:

I. Nombre y domicilio del demandante.

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

VI. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya; (Art. 208 C.F.F.).

El demandante, también deberá adjuntar a la demanda:

a) Una copia de la misma para cada una de las partes.

b) El Documento que acredite su personalidad.

c) El Documento en que conste el acto impugnado.

d) Constancia de la notificación del acto impugnado.

e) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

f) Las pruebas documentales que ofrezca; (Art. 209 C.F.F.).

Una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que le conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes en que surta efectos el emplazamiento.

El demandado en su contestación de demanda, expresará:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no han nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente 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 cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.

V. Las puebas que otrezca, (Art. 213 C.F.F.).

Diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado instructor notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito.

Al vencer el plazo de cinco días, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa. (Art. 235 C.F.F.).

Una vez cerrada la instrucción en el juicio, después de sesenta días, se pronunciará la sentencia, por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala (Art. 236 C.F.F.).

En la sentencia definitiva se
podrá:

I. Reconocer la validez de la
resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la
resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la
resolución impugnada para determinados efectos, debiendo
precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad
deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
(art. 239 C.F.F.).

C A P I T U L O I V

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE EMITEN LAS SALAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

4.1 NOCIONES GENERALES DE SENTENCIA.

El Maestro Eduardo Pallares, define a la sentencia como el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso.(1)

Chioventa, manifiesta que es la resolución del juez acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de Ley, que garantiza un bien, o lo que es igual respectivamente, la inexistencia o la existencia de la voluntad de la Ley aducida en juicio.(2)

Para el Maestro Cipriano Gómez Lara, "...la sentencia es un tipo de resolución judicial probablemente, y que pone fin al proceso".(3)

-
- (1) Pallares, Eduardo, Derecho Procesal Civil 9a. Ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1976 pág. 121
(2) Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Tomo II 5a. Ed. Editorial Porrúa, México 1975, pág. 170.
(3) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Ed. Textos - Univertarios, 2a Ed. pág. 319.

4.1.1. DEFINICION DE SENTENCIA.

La sentencia es en si, un acto jurisdiccional, por medio del cual el juez decide sobre la materia principal del juicio, o bien, sobre cuestiones procesales que surjan durante la tramitacion del mismo.

Es en sentido material, cuando pone fin al proceso, es decir, entra al estudio del fondo del asunto y resuelve la controversia mediante la aplicaci3n de la Ley al caso concreto. En este caso, la sentencia se1ala la terminaci3n de la actividad procesal de las partes dentro del proceso, o sea, despu3s de plantear, las partes al tribunal, los puntos sobre los que versa su competencia, de acreditar los hechos con las pruebas que se consideren idoneas y de demostrarle la aplicabilidad de la norma abstracta invocada al caso concreto, han agotado su actividad; por lo que surge entonces la obligaci3n para el Estados de realizar el acto en que concentra su funci3n jurisdiccional: la sentencia.

Cuando la resoluci3n que pone fin al proceso no entra al fondo del asunto ni dirime controversia, y

contiene declaraciones de significado y trascendencia exclusiva y meramente procesal se trata de una sentencia formal.

REQUISITOS MATERIALES Y FORMALES DE LA SENTENCIA

Los requisitos sustanciales o materiales de la sentencia son:

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

2) La motivación se refiere a la obligación que tiene el tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. Lo anterior, obedece a la garantía constitucional que consagra el artículo 16, al establecer "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funda y motive la causa legal del procedimiento".(4)

(4) De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, Sa. Ed. México - 1969, pág. 285.

3) La exhaustividad de la sentencia, es una consecuencia de los anteriores se refiere a que el juzgador debe resolver respecto de todas las cuestiones planteadas por las partes, y sólo sobre éstas. Analizando todos y cada uno de los medios de prueba que ofrezcan.

Los requisitos formales, son los que se refieren a la estructura que toda sentencia presenta y que se divide en cuatro secciones, a saber:

1.- Preámbulo: Contiene todos los datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

2.- Resultados: Son las consideraciones de tipo histórico descriptivo; en las cuales se relatan los antecedentes del asunto, haciendo referencia a la posición de cada una de las partes, a sus argumentaciones, a las pruebas ofrecidas, etc.

Es la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, o sea la síntesis de los puntos a través de la demanda, contestación, los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos

planteados y las incidencias que van a ser materia de la resolución.

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

4.- Puntos resolutivos: Son la parte fina de toda sentencia, es donde en forma concreta se precisa el sentido de la resolución; si ésta es favorable al actor o al demandado, si existe condena y cual es ésta, precisándose el plazo de cumplimiento de la misma. Es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia.

CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS.
LA DOCTRINA LAS HA CLASIFICADO EN:

1) Declarativas, las que se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión.

"Aquellas que simplemente vienen a reconocer una situación fáctica y pre-existente..."(5)

2) Constitutivas, jurídicamente, son aquellas que producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir relaciones de Derecho, creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, desde el momento en que ésta pasa en autoridad de cosa juzgada.

3) De condena, son las resoluciones que imponen una prestación a cargo del vencido, esta prestación proviene de la aplicación de la norma concreta.

Las sentencias de condena, se clasifican en tres:

-De dar, existe una transmisión de bienes.

-De Hacer, una realización de obra.

-De no hacer, una abstención.

(5) Gómez Lara, Cripriano. Op Cit. p. 331.

4.1.2 NATURALEZA JURIDICA DE LA SENTENCIA.

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

El carácter definitivo de la sentencia, para nosotros proviene de su naturaleza jurídica misma, es decir, que una sentencia es definitiva, una vez que el tribunal la dicta, pues la posibilidad de modificarla proviene de un elemento externo: su impugnabilidad.

4.1.3. OBJETO DE LA SENTENCIA.

El Licenciado Briseño Sierra, la define como: "la conducta de un tercero imparcial respecto de un debate establecido entre otros dos, partes que fueron o pudieron ser de un proceso. Tal conducta es el significado de un mandato que resuelve uno o varios dilemas contenidos en ese debate, haciendo prevalecer o triunfar una o más pretensiones sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de Derecho Administrativo".(6)

El objeto de la sentencia fiscal, es dar una interpretación imperativa a los intereses en debate que se suscitan en virtud de una resolución de autoridad administrativa y la pretensión opuesta del particular, motivando la instauración del proceso fiscal, en el cual el magistrado o tercero imparcial juzga los dos puntos de vista, obteniendo de los mismos, una conclusión.

De conformidad con el código tributario, el plazo para pronunciar sentencia es dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se declara el cierre de instrucción del juicio, y se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos. Al efecto, el magistrado instructor formulará el

(6) Briseño Sierra, Humberto. La Sentencia en el Procedimiento Contencioso Administrativo, Naturaleza y Alcances. T. 45 años al servicio de México. Tomo II 1a. Ed. 1962, pág. 253s.

proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al día antes señalado, excepto en los casos de sobreseimiento.

Las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, deben de reunir los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación.

"En el régimen jurídico mexicano la motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a toda autoridad... consagrando el derecho de todo gobernado a que cualquier acto de autoridad, además de emanar de una autoridad competente, entrañe la obligación para ésta, de motivar y fundamentar sus actos, lo que debe ser entendido en el sentido de que la propia autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que se fundó su actuación (fundamentación) y los motivos o razonamientos que lleven a la autoridad a aplicar ese principio al caso concreto (motivación). Si es pues por lo tanto obligación de toda autoridad la motivación y fundamentación de sus actos, esta necesidad se redobla o acentúa en el caso de los actos jurisdiccionales y muy especialmente en la sentencia, que es la resolución más importante con la que se culmina un proceso jurisdiccional".(7)

(7) Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. pág. 324

El artículo 237 del Código Fiscal vigente, señala:

"Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en Derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios".

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia de la Sala deberá examinar y resolver cada uno, aún cuando se considere fundado uno de ellos.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

4.2 CLASES DE SENTENCIA QUE DICTA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A efecto de dilucidar que clase de sentencias emiten las Salas del Tribunal Fiscal, se señalarán las diferencias que existen entre las sentencias declarativas y las de condena:

La sentencia declarativa produce el efecto de determinar si el derecho del particular ha sido afectado o no; la sentencia de condena, además de este efecto produce también el de constituir un título para la realización forzosa de la resolución declarativa.

En la sentencia declarativa, la pretensión del actor sólo es declarada como existente; en la sentencia de condena, se determina como debe ser satisfecha dicha pretensión.

La sentencia declarativa afirma sólo el derecho; la sentencia de condena ordena que éste sea cumplido.

De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa; en la sentencia de condena se precisa de una ejecución forzosa.

La sentencia declarativa es un mero juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad.(8)

De lo anterior, se desprende que la sentencia declarativa se limita a determinar si se ha violado o no la Ley con la resolución combatida, a quien compete la razón. Se carece de medios para hacer cumplir la Ley violada.

Estos criterios han sido constantemente reiterados por los tribunales judiciales y por el propio Tribunal Fiscal. Sirvan de ejemplo las siguientes tesis jurisprudenciales, que a continuación se transcriben.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado:

(8) Margain Manatou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 3a Ed. pág.158.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, EJECUCION DE SUS SENTENCIAS.- Como las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federacion en tratandose de juicios de nulidad, no son constitutivas de Derecho, sino unicamente declarativas no pueden tener ejecucion alguna, ya que se limitan a reconocer la validez de la resolucion administrativa o declarar su nulidad. En tal virtud, al emitir una Sala del Tribunal Fiscal sentencia reconociendo la validez de la resolucion ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia, sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinacion".(9)

Es importante resaltar que la jurisprudencia transcrita no es acorde ya a la realidad, en razon de que como ha quedado señalado, existen casos especificos en los

(9) Informe 1970. Segunda Sala Suprema de Justicia de la Nacion. pág. 125.

cuales las resoluciones del Tribunal Fiscal llevan implícita la posibilidad de condena, como en el caso en que la sentencia favorece la pretensión del particular a la devolución de un pago indebido.

Igualmente, cuando el Tribunal declara la nulidad para determinados efectos, la autoridad debe cumplir conforme a lo determinado en el fallo, y no simplemente se limita a reconocer la ilegalidad de la resolución combatida.

Así la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en tesis jurisprudencial reciente ha sustentado:

"NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.-
LOS ARTICULOS 238 Y 239 DEL CODIGO -
FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR NO
LIMITA LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA
DEFINITIVA PUEDE DICTARSE EN ESA FOR-
MA.- El artículo 239 del Código Fis-
cal de la Federación en vigor esta-
blece en su fracción I la primera par-
te, que la sentencia definitiva podrá
declarar la nulidad de la resolución

impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, sin limitar los casos en que la sentencia puede dictarse en esta forma, y el último párrafo del mismo precepto tampoco es limitativo, sino simplemente señala que en los supuestos previstos en las fracciones II, III y V del artículo 238 se deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución, lo cual no excluye que este mismo tipo de nulidad puede decretarse en otros casos, si así procede".(10)

Se considera trascendente para la determinación del carácter de las resoluciones que emite el Tribunal Fiscal, la tesis sostenida por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia, que a la letra dice:

(10) 55 años de Jurisprudencia Mexicana 1917-1971, Cárdenas Editor y distribuidor Méx. 1975 p. 1164 tesis 2107.

"TRIBUNAL FISCAL.- FACULTADES DEL, -
PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD -
DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Las auto-
ridades gubernamentales deben cumplir
las formalidades esenciales del pro-
cedimiento, aunque las mismas no es-
ten previstas en la ley secundaria, y
no siempre resulta indispensable ata-
car de inconstitucional una Ley, dado
que, como lo ha resuelto esta Suprema
Corte de Justicia, no obstante que el
Tribunal Fiscal de la Federación no -
está facultado para declarar la in-
constitucionalidad de una Ley, tal -
tesis no impide que el propio tribu-
nal sea competente para examinar y -
decidir si se ajusta o no a la Carta
Magna un acto administrativo que no
tiene los caracteres de una Ley".(11)

Algunos tratadistas se han
pronunciado en el sentido de que las sentencias que dicta el
Tribunal no son meramente declarativas, entre ellos.

(11) Obra Conmemorativa del 50 Aniversario de la Promulgación de la
Ley de Justicia Fiscal Epoca 1937-1985.

Por su parte el Licenciado Armienta opina: "...nadie a de dudar de la naturaleza tanto constitutiva como condenatoria de las sentencias que se dictan en los juicios promovidos para obtener el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por una conducta culposa de los órganos del Estado en la prestación de los servicios públicos (artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos). En este tipo de sentencias no sólo se determina la responsabilidad de un órgano del Estado por una prestación a su cargo, impidiéndole la obligación de cumplirla (sentencia de condena) sino que se fija al mismo tiempo el quantum de dicha responsabilidad (sentencia constitutiva)".(12)

El Maestro Briseño Sierra, considera que "...tienen también naturaleza constitutiva las sentencias que reducen una sanción al invocarse como causa de anulación el desvío de poder, así como aquella en que se determina el monto de una pensión".(13)

La incorporación de ciertos rubros a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, conlleva a la emisión de sentencias con características de un contencioso de

(12) Armienta Calderón, Gonzalo. Derecho Tributario Mexicano, Ed. Textos Universitarios. México 1977.

(13) Briseño Sierra, Humberto. Op. Cit.

plena jurisdicción. Lo que implica que las facultades de un órgano jurisdiccional respecto del cumplimiento de sus sentencias, debe ser acorde con el carácter de las sentencias que dicta.

4.3 EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Una vez esgrimidos los diversos criterios que con el objeto de dilucidar el carácter de las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal, que se han transcrito, se considera pertinente hacer referencia expresa a los efectos que tienen las mismas.

El artículo 239 del Código en comento establece:

"La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de éste código.

En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en algunos de los supuestos previstos en las fracciones II y III, en su caso, V, del artículo 238 de este código".

Por lo que hace el primer rubro de reconocer la legalidad de la resolución impugnada, lo que se pretende es que la autoridad administrativa lleve a cabo su propia determinación, siempre y cuando el particular no intente la vía de

amparo, ya que en este caso el efecto de la sentencia quedaría pendiente hasta que la última autoridad competente dicte resolución firme.

Es decir, no existe duda respecto al cumplimiento que la autoridad dá a una sentencia declarada válida; pues en ella se deja expedito el camino para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación, ya que la resolución ha sido declarada legal, para que conforme a sus facultades y atribuciones propias ejecute o mande ejecutar la misma.

Respecto al supuesto de que el Tribunal Fiscal dicte una sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada, es de señalarse que el acto administrativo no ha sido dictado conforme a Derecho, o bien que el procedimiento ha sido viciado de nulidad.

Al efecto, el artículo 238 del ordenamiento legal en cita, establece como causales de nulidad las siguientes:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

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

En los casos de las fracciones I, IV y V en su caso, la declaración de nulidad se hará en forma lisa y llana, es decir, sin hacer mención alguna a la nulidad decretada. Por lo que la autoridad demandada cumplirá la sentencia al dejar sin efecto legal alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad.

Cabe precisar que en este caso, las sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, únicamente será para el efecto de declarar la nulidad de la resolución impugnada, no siendo susceptible para las autoridades administrativas, en algunos casos, es decir cuando se trata de violaciones de fondo, emitir otra resolución pretendiendo purgar los vicios de la originalmente dictada o pretendiendo dar cumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal.

Sirvan de ejemplo las siguientes tesis, emitidas por el Tribunal Fiscal:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- DEBEN DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE UNA RESOLUCION QUE SE BASE EN UNA ACTA QUE NO REUNA LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES.- ACTAS DE INSPECCION QUE CARECEN DE REQUISITOS CONSTITUCIONALES.- IMPLICAN VIOLACIONES AL FONDO.- El hecho de que un acta de inspección no reúna los requisitos constitucionales no constituye una violación procesal sino una violación de fondo, ya que la apreciación que

-hace una Sala sobre el valor del acta teniendo en cuenta la falta de los mencionados requisitos es una cuestión de apreciación de pruebas, o sea de fondo, y no simplemente de procedimiento que llevaría a la reposición de éste, lo cual, por otra parte, no sería posible en virtud de que en la nueva visita no podrían reproducirse las mismas circunstancias que se encontraron en la primera diligencia; por tanto la nulidad que se dicte debe ser lisa y llana".(14)

"FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- No debe señalarse en la sentencia que es para efectos de que la autoridad emita nueva resolución, tratándose de violaciones por falta de fundamentación y motivación de los actos de la autoridad, la sentencia de nulidad que dicte este

(14) Revista del T.F.F. año XXXV 1er. Trimestre de 1971, pág. 101.

tribunal no debe ser para efectos de que se emita una nueva, dando oportunidad a la autoridad para que la reformule nuevamente ajustándose a Derecho, ya que como ha señalado el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Distrito Federal, en jurisprudencia firme, el Tribunal Fiscal no debe indicar a la multicitada autoridad que emita un nuevo acto purgando el vicio, toda vez que esta actitud implicaría una debida sustitución a la autoridad fiscal".(15)

Asimismo, la H. Suprema Corte ha establecido:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. LA NULIDAD DECRETADA POR FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION NO ADMITE EFECTO.- Si una

(15) Revista del T.F.F. correspondiente al 3er. Trimestre de 1976. Sentencia emitida en Juicio 767/135/75 del 7 de diciembre de 1976.

Sala del Tribunal Fiscal de la Federación estimó procedente declarar la nulidad de una resolución ante ella impugnada, no debe decretarla para el efecto de que la autoridad demandada declare la nulidad del total de las liquidaciones impugnadas por falta de fundamentación y motivación de las mismas puesto que si ya analizó tales liquidaciones y las declaró nulas por considerarlas incorrectas, no da lugar a irdebar que la autoridad demandada resuelva acerca de la nulidad ya decretada precisándoles que esta debe obedecer a la falta de motivación y fundamentación, pues tal determinación dejaría sentado que la resolución carente de tales requisitos puede ser fundada y motivada en un acto posterior, lo cual es indebido".(16)

(16) Informe 1980. Segunda Sala de la S.C.J.N. pág. 123._

Finalmente en el caso de la fracción III del artículo en comento, que establece declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos es importante destacar los siguientes aspectos.

Primeramente subrayar la posición que se ha venido sosteniendo en el sentido de que se le atribuye al Tribunal Fiscal facultades de un contencioso de plena jurisdicción; así pues se establece: "...debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla..."

Lo que lleva implícito, que la autoridad demandada al dictar su nueva resolución deba sujetarse a las bases que le fije el fallo; lo que obviamente en estricto sentido, excede los efectos jurídicos materiales de un contencioso de simple anulación.

Dicho criterio ha sido corroborado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal, al emitir la siguiente tesis:

"SENTENCIA, CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS. Según lo dispuesto por el

artículo 230 del Código Fiscal de Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución -deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad administrativa debe emitir su nueva resolución salvo dos excepciones que consigna el propio artículo de referencia, a saber: a) que la sentencia se limite a mandar reponer el procedimiento o b) que se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular. De acuerdo con lo anterior y salvo las excepciones apuntadas, resulta que en estricto Derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada, en forma -lisa y llana- sino que de-

de indicar para que efectos".(17)

"SENTENCIAS.- ORDENAN LA REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO CUANDO - ANULEN POR VICIOS PROCESALES EN LA TRAMITACION DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO.- LAS.- La declaración de una sentencia fundada en el inciso c) del artículo 228 del Código fiscal de la Federación actualmente fracción III del artículo 238) y motivada en que se incurrió en una violación al procedimiento en la tramitación de un recurso administrativo, debe ser para el efecto de que se subsane la ilegalidad y se dicte una nueva resolución, como en derecho proceda, pues al no haber examinado las cuestiones controvertidas, no puede la Sala hacer nin-

(17) Revisión 1254/79. Resuelta en Sesión del 10 de septiembre. Unanimidad 8 votos.

gún pronunciamiento sobre ellas, sino que congruentemente con la causal de nulidad que consideró fundada, las cosas deben volver al estado en que se encuentran al cometerse la violación procesal".(18)

"SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD O DESVIO DE PODER.- Si se declara la nulidad de una resolución por haber incurrido en desvío de poder al fijarse el monto de una sanción y en la sentencia no se estudia ninguna cuestión relativa a la comisión de la fracción y a la procedencia de la sanción por no haber planteado conceptos de nulidad al respecto

(18) Revisión 1352/78. Resuelta en sesión del 13 de junio de 1980, por unanimidad de 7 votos.

debe inferirse que la legalidad - de esas determinaciones fue consentida y por lo mismo al efecto de la nulidad debe limitarse a que la autoridad subsane la irregularidad cometida e imponga sanción conforme al debido ejercicio de su poder".(19)

Por lo que hace a una resolución sancionadora que carece de motivación respecto al monto de la multa, el efecto de la nulidad que se declare deberá ser sólo para que se dicte una nueva resolución que motive la sanción.

"SENTENCIA.- EFECTOS DE QUE SE CONSIDERA QUE NO SE MOTIVO EL MONTO DE UNA SANCION.- Si una Sala Regional nulifica un proveído por falta de motivación en cuanto al monto de una sanción, debe limitarse a ordenar que si se dicta una nueva resolución esta cumpla con -

(19) Revisión 148/80. Resuelta en sesión del 30 de octubre de 1980, por unanimidad de 6 votos.

la garantía del artículo 16 constitucional, pero no puede ordenar que se imponga una multa mínima, - en tanto que no tuvo elementos para ello.- Sólo cuando se examina - si la motivación es adecuada, es - factible que la Sala haga la determinación del monto debido".

Si la Sala Regional estudia lo relativo a la adecuada motivación del quantum de una sanción, está facultada para determinar el monto de una sanción.

"Cuando la Sala del Tribunal Fiscal declara la nulidad de la resolución impugnada e indica los términos conforme a los cuales debe la autoridad responsable dictar su nueva resolución, estaremos en presencia de SENTENCIA DECLARATIVA CONSTITUTIVA, en virtud de que la Sala sólo declara violada la Ley aplicada, y además señala las bases o los términos conforme a los cuales debe dictarse la nueva resolución".

De los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales que intervienen en la interpretación y aplicación de las leyes fiscales y administrativas, así como de las

afirmaciones de los procesalistas que se citan, y de conformidad con la posición que se ha venido sosteniendo, se concluye que el Tribunal Fiscal de la Federación al dictar sentencias declarativas, se constituye en un tribunal de simple anulación sin embargo, en algunos casos rebasa su naturaleza jurídica, y emite fallos con características similares a los que dictan los contenciosos de plena jurisdicción.

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

PRIMERA: El Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un Tribunal de Justicia delegada en materia fiscal, como consecuencia de la gran influencia ejercida por legislaciones extranjeras en el desarrollo de la administración pública mexicana.

SEGUNDA: Como consecuencia de las diversas reformas sufridas tanto por la constitución como por las leyes que han regido al Tribunal Fiscal y de su propia evolución; este organismo ha pasado a ser, de un Tribunal de Justicia delegada a un Tribunal totalmente autónomo.

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

CUARTA: En razón de las características anteriores el -

Tribunal Fiscal se encuentra en un proceso de integración de toda una esfera jurisdiccional - administrativa, similar a la del Poder Judicial.

QUINTA: El Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer de los actos de destitución laboral de los servidores públicos de CONFIANZA.

SEXTA: La calidad del servidor público sólo se adquiere mediante la incorporación, que se produce por la designación y la toma de posesión.

SEPTIMA: Un trabajador al servicio del Estado crea en la persona fiscal una situación especial, diferente de las demás personas, por su participación en el delicado ejercicio de la función pública.

OCTAVA: Nuestro sistema jurídico da diferentes denominaciones a quienes desempeñan un trabajo en el estado, desde el punto de vista administrativo se denomina "servidor público" a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado.

NOVENA: El sistema jurídico mexicano carece de una regu-

lación uniforme para todos los trabajadores del -
Estado, ya que existen diferentes regímenes labo-
rales; según las características particulares de
cada grupo.

DECIMA: El sistema de responsabilidades de los servidores
públicos en nuestro país tiene plenamente estruc-
turada la responsabilidad administrativa, inde-
pendientemente de la laboral con sus bases cons-
titucionales, legales, orgánicas y procesales.

DECIMAPRIMERA: Las sanciones disciplinarias que impone el Estado
a los servidores públicos son actos administrati-
vos sujetos a los requisitos de fundamentación,
motivación y debido proceso, con las caracteris-
ticas de presunción de validez y ejecutividad.

DECIMASEGUNDA: La destitución es una sanción administrativa, im-
puesta en ejercicio de la facultad disciplinaria
de la autoridad, por lo que su eficacia no queda
sujeta a la declaración de otra autoridad.

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

ARMIENTA CALDERON, GONZALO. Derecho Tributario Mexicano, Editorial Textos Universitarios, México 1977, 3a. Ed.

BECERRA BAUTISTA, JOSE. El Proceso Civil en México. Tomo II, Editorial Porrúa, México 1975. 5a. Ed.

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. La Sentencia en el Procedimiento Contencioso Administrativo, Naturaleza y Alcances T. 45 años al Servicio de México tomo II, 1962. 2a. Ed.

CANTON MOLLER, MIGUEL. Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial Pac, México 1968.

CARRILLO FLORES, ANTONIO. Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación, Un testimonio. En Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercer número Extraordinario.

DE PINA, RAFAEL Y CASTILLO LARRAÑAGA, JOSE. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. Méx.1969, 8a.Ed.

DIEZ, MANUEL MARIA. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra, Tomo 1, Buenos Aires 1983, 7a Ed.

DROMI, JOSE ROBERTO. Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial Astrea, Buenos Aires 1983, 4a Ed.

GIOLAN FONROUGE, CARLOS. Derecho Financiero. Editorial de Palma, Buenos Aires 1977, 3a. Ed. Vol. II.

GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Editorial Textos Universitarios. U.N.A.M. México 1980, 2a. Ed.

GONZALEZ MARTINEZ, ATANASIO. ¿Qué es el Tribunal Fiscal de la Federación? En Difusión Fiscal. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, número 2; agosto 1974.

HEDUAN VIRJES, DOLORES. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México 1971, 5a Ed.

HEDUAN VIRUES, DOLORES. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, S.A. México 1960, 3a. Ed.

KAYE, DIGNISIO J. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Themis, México 1978.

LOMELI CEREZO, MARGARITA. La Justicia Fiscal de la Federación en Difusión Fiscal. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público número 1, julio 1974.

LOMELI CEREZO, MARGARITA. La Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. En Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Año II.

MARGAIN MANAUIOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México 1972, 3a Ed.

MARTINEZ LOPEZ, LUIS. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1959, 6a Ed.

MARTINEZ LOPEZ, LUIS. Prontuario de Derecho Fiscal Federal, publicado por la Oficina "Asuntos Fiscales", México 1974, 5a. Ed.

"OBRA Conmemorativa de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación". Editorial Talleres de Impresora Publicitaria y Editorial México.

ORTIZ REYES, GABRIEL. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1968, 4a Ed.

PALLARES, EDUARDO. Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A. México 1976, 9a. Ed.

PORRAS Y LOPEZ, ARMANDO. Derecho Procesal Fiscal, Editorial Porrúa, S.A. México 1969, 10a Ed.

PUGLIESE, MARIO. Derecho Financiero. Editorial Fondo de Cultura Económica de México, 1970, 8a Ed.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Vol. II Editorial Porrúa, S.A. México 1988, 14a Ed.

LEGISLACION CONSULTADA

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.