



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

176

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL

2ej.

**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOAQUIN CISNEROS SANCHEZ



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL
CARRANZA 200

1964



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.

**A MI PADRE:
LIC. JOAQUÍN CISNEROS FERNÁNDEZ,
HOMBRE EXTRAORDINARIO Y MI EJEMPLO A SEGUIR.**

**A MI MADRE:
A QUIEN LE DEBO LO QUE SOY.**

**A LA MEMORIA DE MI ABUELO:
DON JOAQUÍN CISNEROS MOLINA.**

**A MIS HERMANOS CON TODO MI CARÍÑO.
ERICKA Y JUAN PABLO.**

AL LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES.

A TODOS MIS AMIGOS.

A TODOS MIS MAESTROS.

A LA FACULTAD DE DERECHO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO	
1.1. ESTADO DE DERECHO.	1
1.1.2. FUNCIONES DEL PODER PUBLICO.	3
1.1.3. CONTROL JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	6
1.2. ASPECTOS GENERALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	15
1.3. ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.	19
1.3.1. MÉXICO COLONIAL.	19
1.3.2. MÉXICO INDEPENDIENTE.	24
1.3.3. MÉXICO POST-REVOLUCIONARIO.	39
1.4. INFLUENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCES EN MEXICO.	48
1.5. CREACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION BAJO LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.	58
1.6. ESTRUCTURA ACTUAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	66

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

2.1. BREVE ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.	74
2.2. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	94
2.3. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO BAJO EL CODIGO FISCAL VIGENTE.	97
2.3.1. PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	97
2.3.2. PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD.	100
2.3.3. LA DEMANDA.	101
2.3.4. INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.	112
2.3.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.	115
2.3.6. AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.	117
2.3.7. PERIODO PROBATORIO.	118
2.3.8. ESCRITO DE ALEGATOS.	120
2.3.9. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.	120
2.3.10. FACULTAD ATRAYENTE DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	121
2.3.11. SENTENCIA.	122
2.3.11.1. EFECTOS DE LA SENTENCIA.	124
2.3.11.2. CAUSALES DE NULIDAD.	125
2.3.12. RECURSOS PROCESALES.	127

CAPITULO TERCERO

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN HACIA UNA JUSTICIA PRONTA EXPEDITA E IMPARCIAL

3.1. REFORMAS AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	137
3.1.1. ECONOMÍA PROCESAL.	139
3.1.1.1. ORALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO.	139
3.1.1.2. REDUCCION DE LOS PLAZOS PROCESALES.	146
3.1.1.3. HOMOLOGACIÓN DE LA OBJECCIÓN Y EL RECURSO DE RECLAMACIÓN.	148
3.1.2. IGUALDAD ENTRE LAS PARTES.	151
3.1.3. BONDAD EN EL PROCEDIMIENTO.	152
3.1.4. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION HACIA UNA JUSTICIA PRONTA EXPEDITA E IMPARCIAL.	159
CONCLUSIONES	166
BIBLIOGRAFIA	176

INTRODUCCION

Estamos convencidos las Instituciones Jurídicas tienen un nacimiento lógico y congruente con las necesidades y objetivos para los cuales fueron creados; también es cierto que dichas Instituciones deben irse desenvolviendo y desarrollando en base a la dinámica de las demandas y actividad de la vida en sociedad, de manera que se adecúen a la misma evitando así, que se vuelvan obsoletas inútiles e inadecuadas. Tal fue el supuesto del Tribunal Fiscal de la Federación, cuyos creadores en 1936, pretendieron organizar lógica y convenientemente para todos, la liquidación y cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales, al amparo del interés público y de las garantías de los particulares, mediante el período oficioso y el período contencioso, este último en el que se encuentra el Juicio de Nulidad o Procedimiento Contencioso Administrativo. Así las cosas la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación ha cambiado y su competencia se ha visto incrementada, por ende también su actividad jurisdiccional; el procedimiento en comento también se ha modificado a través de los años y presenta actualmente matices y características distintas.

A pesar de nuestra escasa experiencia en el derecho administrativo, hemos reconocido aspectos inconvenientes en el medio de defensa citado por lo que nos ha nacido la inquietud de emitir modestas opiniones y dar posibles soluciones en torno a la justicia administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para adecuarlo a las exigencias judiciales establecidas en nuestro Código Supremo y lo más importante, con el fin de adecuarlo a la realidad y a las necesidades y exigencias actuales, conforme a un Estado de Derecho.

Así las cosas, el primer capítulo lo dedicamos a explicar brevemente el sentido del Estado de Derecho, las funciones del Poder Público, los diversos sistemas de control de las funciones de la Administración Pública, encuadrando al Tribunal Fiscal de la Federación en uno de ellos. También analizamos los aspectos generales de los tribunales administrativos, para posteriormente examinar el desarrollo de la justicia administrativa en México, la influencia que ha tenido la doctrina francesa en el Derecho Administrativo mexicano, la creación del Tribunal mediante la Ley de Justicia Fiscal, así como la estructura actual del mismo.

En el segundo capítulo, examinamos el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de aclarar las garantías judiciales a las que se refiere dicho precepto; para finalmente tratar el tema del Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, resaltando los aspectos que consideramos inadecuados para la justicia administrativa.

En el tercer y último capítulo, desglosamos las diversas reformas que proponemos, según la materia de las mismas, para conseguir una justicia pronta, bondadosa, completa e imparcial y adecuarla a los postulados constitucionales y a las exigencias de las actividades y transformaciones económicas del país.

CAPÍTULO PRIMERO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

1.1. ESTADO DE DERECHO

Como consecuencia de un largo proceso histórico de convivencia humana el hombre a tenido que crear en su evolución una de las instituciones más importantes y justas en su intento interminable de lograr la armonía social; nos referimos a la organización de un Estado de Derecho.

Por su propia naturaleza el hombre es eminentemente sociable, es decir, tiende a la vida en común, no sólo para satisfacer sus necesidades biológicas, sino también para satisfacer sus necesidades intelectuales, culturales, espirituales, morales, sentimentales, etc., aspectos que lo inducen a tener contacto con otras personas.

La vida en común sólo es posible cuando se limita la vida de cada persona de tal manera que no afecte la esfera de otros y destruya de esta manera la armonía social. Es por eso que nacen entre los hombres un cuerpo de normas de vinculación bilateral, imperativas, obligatorias y coercitivas, a las que les llamamos Derecho, que regula, ordena y armoniza la conducta humana.

Se hace necesario que este conjunto de normas, se garantice, es decir, que se vigile su observancia, para lo cual es imprescindible un poder superior a cada individuo. Tal poder, radica en el propio grupo social y es ejercido por entidades creadas posteriormente a las que en forma expresa se les ha conferido esa facultad.

Dichas entidades titulares del poder social se les denomina Estado, al cual, en virtud de su compleja misión se le provee de soberanía, es decir, de un poder superior dentro del Estado y que exteriormente no depende de ninguna otra potestad, lo cual implica que el Estado al ser quien ejerce la soberanía, es autónomo, capaz de

dictarse sus propias normas para regir su vida interior e independiente de los demás Estados.

El Estado en sus albores, surge con características distintas a las que tiene actualmente en el concordio mundial. La composición actual del Estado, nace como reacción al absolutismo de gobiernos monárquicos, contra el despotismo de los príncipes y la arbitrariedad del Estado¹. De la obediencia ciega que debía el súbito a las órdenes de la actividad arbitraria, surge un natural deseo y propósito de tener derechos y no sólo deberes. Por lo anterior, los gobernados consiguieron que sus demandas se convirtieran en una autolimitación del poder del príncipe, mismas que quedaron declaradas en leyes.

Pese a lo anterior, se concentraba en el príncipe las funciones de legislar, juzgar y administrar, por lo que se hacía apremiante crear las garantías que hicieran efectivos tales derechos y en consecuencia se creó la separación de poderes y su repartición en diversos órganos, a manera de independencia de actuación y colaboración armoniosa.

La separación de poderes y la declaración de los derechos humanos forman los elementos típicos y esenciales del Estado de Derecho.

El Estado moderno como formación política y como una de las instituciones más importantes, ha tenido pues varias etapas, desde el Estado liberal opuesto a la monarquía, hasta los regímenes de control total, para acabar con la fase más elaborada: El Estado social de derecho de nuestros días, en el cual se puede apreciar

¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1959, p. 31.

que a través del tiempo, la tutela y protección de los derechos humanos de los gobernados ha alcanzado niveles más elevados.

Hoy en día la sociedad constituye uno de los problemas principales a cargo del Estado, es éste pues, una Institución que tiene el papel de gestor del bien público, guía y conformador de la sociedad, es un Estado de servicio o social, garante del máximo grado de bienestar social y desarrollo de todos los sectores.

1.1.2. FUNCIONES DEL PODER PUBLICO

El principio de separación de poderes fue admitido en los Pactos, Actas, Constituciones del siglo XIX y conservado en la Constitución vigente, en el sentido de dividir el Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en la inteligencia de que cada uno tiene funciones y limitaciones declaradas en la Constitución.

Supuestamente ninguno de los tres es omnipotente y menos soberano, ninguno de ellos debe tener mayor fuerza que los otros y sobre ellos, así como tampoco subordinarse a otro.

Sin embargo en la práctica no existe esa pureza doctrinaria, las actividades de los poderes se entrecruzan habiendo armonía y coordinación entre ellos.

Las constituciones encomiendan las tareas por separado a los tres sectores de gobierno, es decir, cada uno atiende primordialmente una función específica, sin

perjuicio de que ocasionalmente realicen actos diferentes a los de su naturaleza propia.

Así, al legislativo le está reservada la función legislativa, creando leyes generales, objetivas e imperativas. Al judicial se le asignó la función jurisdiccional, impartiendo justicia mediante el proceso en todas sus manifestaciones. Al ejecutivo está reservado todo lo demás que no sea legislar o juzgar, lo cual constituye una tarea muy difícil, que es la que integra la función administrativa, cuyo estudio se ha dividido en tres puntos de vista que analizaremos brevemente.²

El primero atendiendo simplemente al órgano que despliega la función estatal, de tal manera que todo acto que realicen los órganos legislativos, es acto legislativo; cualquier acto del Ejecutivo, es acto administrativo; los actos a que se limita la actuación judicial, son jurisdiccionales. Este criterio denominado orgánico sería infalible si a cada una de las tres esferas, correspondiera claramente una función estatal; sin embargo, algunos actos realizados dentro del legislativo, no son actos de esa naturaleza, como tampoco son administrativos todos los que llevan a cabo el Ejecutivo, ni la totalidad de los actos de los órganos judiciales son de naturaleza jurisdiccional.

Existe un segundo criterio denominado formal, que atiende a la forma en que se configuran los actos, esto es, si al realizarse un acto se siguió la trayectoria constitucional para la creación de una ley, el acto es legislativo, si el acto tiene que ver con la Administración Pública, con alcances subjetivos y relacionados en una gran parte con los servicios públicos, en ejecución o reglamentación de las leyes, ese

² CORTES FIGUEROA, Carlos. *Estudios sobre la Administración Pública*, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, No. 112.

acto es *administrativo*. Por último, si el acto decide una controversia entre partes legitimadas e implica la actuación de un órgano estatal imparcial en el terreno de lo procesal, el acto es *jurisdiccional*.

Un tercer camino, es el criterio denominado *material*; en que si el acto tiene características de general, abstracto e impersonal, obligatorio y vinculatorio, se está en presencia del acto legislativo. Si el acto es de carácter subjetivo, con alcances particulares y concretos, el acto es *administrativo*. Si el acto es de comprobación frente a conflicto de intereses, susceptible de adquirir definitividad, el acto es *jurisdiccional*.

Sin embargo cualquier criterio que se adopte, debe siempre tener en cuenta, que el acto es el que integra la función y no ésta la que determina el acto.

Además de las tres funciones primordiales, existe la función constituyente, que aunque no tan frecuente como éstas, es de suma importancia, pues implica la creación o reforma del orden constitucional. Esta actividad se realiza por los órganos como el Congreso Constituyente que se reunió en la Ciudad de Querétaro en el año de 1917 y cuya obra fue la Constitución que nos rige hoy en día, y por el llamado Poder Constituyente Permanente, que en nuestro país es un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y las legislaciones de los Estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma.

1.1.3. CONTROL JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública, que es la encargada casi totalmente de la función administrativa, se constituye por el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado atiende a la satisfacción de las necesidades generales.

Esta Administración Pública debe actuar conforme a los límites marcados por la Ley; dicha sumisión del Estado a los dictados de la Ley, hace surgir al Derecho Administrativo, que es la parte del Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y disciplinando a su vez sus relaciones jurídicas con los administrados.³

El Derecho Administrativo es pues, la consecuencia de la autolimitación del Poder Público que se logra en el momento histórico de la Revolución Francesa, en que surge el Estado de Derecho.

Junto con el Estado de Derecho, aparece la Justicia Administrativa, que de acuerdo a lo planteado por el maestro Fix Zamudio es el género en el que se comprenden todos los instrumentos que los diversos ordenamientos han establecido para la defensa tanto de los derechos subjetivos como de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad de la administración.⁴

³ OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Edit., Unión Gráfica, S.A., México, 1963, Tomo I y II, p. 25.

⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio del derecho Procesal Social*, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, Madrid, num. 3., 1965.

No obstante lo anterior, existe la posibilidad de que la Administración realice sus actos fuera de dichos límites, razón por la cual se originaron los sistemas de control jurídico de la Administración Pública, aunque en ocasiones lo único que tienen de jurídicos es el hecho de que están establecidos en la Ley, pues en realidad no controlan la legalidad de la actuación administrativa.

Dichos sistemas de control, sirven precisamente para prevenir y proteger la violación de los derechos legales del administrado, es decir, procuran que la Administración Pública actúe en los términos establecidos en la Ley, respetando en consecuencia el principio de legalidad.

En resumen, los sistemas de control, procuran que cualquier acto de la Administración Pública, se apegue al principio de legalidad, mismo que proclama la exigencia de que la actuación administrativa se someta a las normas legales, limita la competencia de la actuación de los titulares de los Organos Administrativos a la Ley previamente dictada, expresa la conformidad al derecho y es sinónimo de regularidad jurídica de la Administración.³

Los sistemas de control jurídico pueden ser de orden legislativo, administrativo o judicial. La denominación control jurídico se ha utilizado comunmente por algunos autores de la materia aunque, en realidad es un control de legalidad como veremos más adelante; sin embargo, en el curso de este trabajo, nos referiremos a éste control de legalidad como control jurídico, por considerar que es la denominación más comunmente usada.

³ OLIVERA TORO, Op., cit., p. 85.

Existen en nuestra Constitución dos ejemplos claros en los cuales el legislativo ejerce cierto control sobre la Administración Pública, aunque ninguno de ellos determina la forma de actuar del ejecutivo, cuya voluntad no se menoscaba, conservándose así las características fundamentales del sistema presidencial. Como vemos, el control es más bien de orden político-social que jurídico; sin embargo se ha incluido como tal y por ello también lo llevamos a cabo.

El primer caso, es el preceptuado en el artículo 69 de la Constitución Política, que establece que al iniciarse el período ordinario de sesiones, el Presidente de la República debe presentarse personalmente ante el Congreso para rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país. Este informe de acuerdo al artículo 69 del Reglamento del Congreso, debe ser contestado por el Presidente del Congreso, costumbre que se tomó de la Constitución de 1857, pues el texto constitucional vigente nada menciona al respecto.

Sin embargo, dicha contestación es un acto puramente protocolario, sin trascendencia política, toda vez que ésta se produce en términos generales para evitar que un sólo individuo, como es el Presidente del Congreso, aproveche la ocasión para enjuiciar los actos del Ejecutivo, la opinión personal del Presidente del Congreso no es la opinión de las Cámaras. De lo anterior, se desprende que ese control jurídico únicamente sirva para informar, entre otros, a los representantes de la nación, electos por los ciudadanos mexicanos, lo que en cierta forma podría limitar la actuación del ejecutivo, pero en realidad los miembros del Congreso no pueden hacer nada respecto al informe que rinde el Ejecutivo, sino señalar algunos puntos que consideren importantes.

Otro caso en que también se observa cierto control jurídico por parte del legislativo sobre la Administración Pública, es el establecido en el artículo 93 constitucional, referente al informe que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos deben rendir ante el Congreso, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, respecto al estado que guarden sus respectivos ramos y al que deban rendir ante cualquiera de las Cámaras cuando sean citados para ello. Esta citación también puede hacerse a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudien un negocio concerniente a sus respectivas actividades.

Si la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar ante ellas al Presidente de la República, es por el respeto a su investidura y en beneficio del equilibrio de poderes⁶, aunque el informe que de hecho rinde el Secretario, es del Presidente; la desaprobación de los hechos a que se refiere el mismo, a pesar de ser un reproche a la política del Presidente, se dirige al Secretario de Estado, el cual a pesar de haber sido censurado, no está obligado a dimitir y el Presidente puede constitucionalmente sostenerlo contra la voluntad del Congreso.

Al igual que la medida de control legislativo comentado en líneas anteriores, ésta se limita a ilustrar el criterio de las Cámaras; la comparecencia se convierte en mera información técnica, pues los funcionarios de la Administración no van a defender la política del Gabinete, ni a provocar un voto de aprobación o censura, sino que simplemente van a informar en nombre del Presidente.

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1978, p. 257.

Pese a lo anterior, este control jurídico tiene en la actualidad más fuerza que en años pasados debido a los adelantos de los medios de comunicación (prensa, radio, televisión), que siguen muy de cerca las comparecencias de los Secretarios de Estado, a los que en ocasiones memorables han criticado venciendo un miedo injustificado; situación que en determinado momento, podría forzar al Presidente a exigir del Secretario censurado -su dimisión, para evitar la crítica, el descontento popular y los rumores que tanto afectan al país.

Estudemos ahora las medidas de protección y defensa o control jurídico con que cuenta el particular, dentro de la propia esfera administrativa.

La primera forma de control jurídico de la Administración, es la denominada por la doctrina autotutela de la Administración Pública, que consiste en la actividad que la misma desarrolla en su seno con objeto de mejorar su función y que significa la garantía de un buen régimen de organización administrativa; en realidad esta garantía lo es para la eficacia de la Administración y sólo por mero reflejo se beneficia al Administrado. La prontitud en el despacho de los asuntos, la oportunidad en resolver las consultas planteadas, la simplificación de los trámites, la exactitud y eficacia de los empleados etc. Son conductas que miran a una buena administración y que indirectamente favorecen al particular.⁷

La actividad autotutelar también consiste en que la Administración espontáneamente examine sus actos para dejarlos sin efecto, si no son legales u oportunos; aunque a veces se puedan crear derechos o situaciones favorables para el particular, vale la pena llevar a cabo esta revisión de los actos administrativos, ya que evitaría trabajo en etapas posteriores del procedimiento administrativo.

⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso, Op., cit., p. 44.

Observamos que la eficacia de los sistemas de autotutela de la Administración Pública, dependerán más de una obligada educación estatal que entrañe respeto al gobernado, por las molestias y gastos que pudiere ocasionarle los actos administrativos ilegales, que a la iniciativa de éste; definitivamente la correcta implantación de sistemas en los que prive este justo criterio, es indispensable para lograr un mejor control de la Administración Pública.

Otra forma de control jurídico es la que se desarrolla en la propia esfera administrativa, consiste en que la Administración permita la participación al gobernado, en el proceso de elaboración de los actos, con objeto de impedir que se desconozcan sus derechos.

Esta condición del particular, doctrinariamente se conoce como procedimiento administrativo de oposición, que es un procedimiento por medio del cual el particular afectado por una resolución administrativa ocurre ante las propias autoridades, haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ellas la revisión del procedimiento antes de resolver en definitiva.⁸

Existe en la esfera administrativa un último medio de control jurídico que, al contrario de los comentados que sólo en forma indirecta protegen a los particulares, sí conceden a éstos, un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos, pues a través del mismo, el particular manifiesta a la Administración activa su inconformidad por el acto de autoridad que le causa perjuicio; ya no se trata de un procedimiento preventivo, sino represivo, que busca la depuración legal del acto que ha lesionado los intereses del administrado y en el cual la

⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1979, Tomo I, p. 265.

administración está obligada a resolver la instancia con el fin de determinar la legalidad del acto en cuestión.

El medio de control que se comenta es el recurso administrativo, que se configura como una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que la dictó, al superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto.⁹

Se observa que el recurso, es un medio de control de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional sin intervención alguna de autoridades judiciales. El poder público no actúa como parte, ni participa en un procedimiento jurisdiccional, se concreta a revisar o modificar su propio acto (reconsideración), o el de una dependencia de inferior categoría (revisión), para determinar si se ha ajustado a la ley.

No abundaremos en los elementos, efectos, clases y naturaleza del acto de decisión del recurso administrativo, por ser temas muy extensos que sobrepasan el objeto de esta tesis, pero señalaremos que sería deseable que la propia Administración se mostrara celosa del cumplimiento de los deberes de sus agentes y les exigiera la eficiencia y moralidad necesarias, para ofrecer al público las mejores condiciones de seguridad jurídica, ya que como señala Serra Rojas las formas políticas de opresión se inician en los desaciertos de una mala administración. El Estado sólo puede justificarse como un servidor eficaz y justo de la sociedad a la que sirve.¹⁰

⁹ SERRA ROJAS, Op. cit., Tomo II, p. 493.

¹⁰ Loc. cit.

Lo anterior significaría que los recursos administrativos fueran medios que evitaran el estudio por parte de órganos jurisdiccionales de asuntos que deben resolverse en el ámbito administrativo, constituyendo así un alivio para la actividad judicial y ayudando a disminuir el rezago que tanto afecta al gobernado. En aras de la responsabilidad de la propia administración, es menester que ésta reconozca sus fallas, ya que el ocultarlas sólo menoscaba su autoridad y su honestidad.

Ahora bien, como ha quedado expuesto, los recursos administrativos no siempre cumplen con su misión y en ocasiones resultan ineficaces para la defensa de los derechos de los particulares; la Administración Pública es compleja, con un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo, ni técnicamente preparado; existen casos en que se ignora la Ley, se aplica erróneamente y a veces intencionalmente. Por lo anterior, aparece el control jurisdiccional como el medio inmejorable para la defensa del particular frente a la Administración, donde el juez, movido por el mandato único de la ley, hace un examen jurisdiccional del acto administrativo, verificando si se trata de un acto ajustado a la norma legal y no un acto dictado bajo el amparo de un supuesto interés estatal. Dicho control jurisdiccional se traducen en dos tipos de procedimientos; los contenciosos administrativos, seguidos ante Tribunales Administrativos y el llamado Juicio de Garantías seguido ante los Juzgados de Distrito o bien ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso.

En el caso de los primeros, el juez o magistrado actúan dentro del campo del Ejecutivo, lo cual no tiene por qué afectar la pureza de la función jurisdiccional ni tampoco la imparcialidad del juzgador que decide, imponiéndole a la Administración el debido acatamiento de la Ley.

Sin embargo y desgraciadamente, hay ocasiones en que existe cierta complicidad entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que trae como consecuencia leyes tiránicas que el magistrado no tiene más que aplicar, pues finalmente la aplicación de la Ley refleja una "regularidad jurídica de la Administración."

Vale la pena explicar que la actividad autotutelar de la autoridad se lleva a cabo en la fase oficiosa del procedimiento administrativo, durante la cual la autoridad ejercita facultades de comprobación, como son la revisión de declaraciones de estados financieros, visitas domiciliarias, compulsas etc., de las que pueden derivarse consecuencias desfavorables para el particular. En esta fase, el particular sólo goza de instancias administrativas que no constituyen propiamente recursos administrativos, como es el caso de la inconformidad del acta final de auditoría.

Sin embargo, ahí no termina la fase oficiosa del procedimiento, pues una vez determinados los tributos omitidos, la autoridad procede al procedimiento económico coactivo a través del cual, el Estado exige al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y en su caso, hace exigibles créditos a su favor, sin necesidad de la intervención del Poder Judicial o de ninguna autoridad jurisdiccional que haga valer el derecho. ¹¹

Por otra parte, la fase contenciosa comprende los medios de defensa que el particular puede hacer valer, para impugnar actos y resoluciones dictados por la Administración Pública, que no se apeguen a derecho, que van desde el recurso administrativo ante la propia autoridad, pasando por el juicio de nulidad ante el Tribunal Administrativo y por el juicio de garantías ante los Juzgados Administrativos o Tribunales Colegiados según sea el caso.

¹¹ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*. Edit. Harla, México, 2a. Edición, 1993, p. 237.

Concluyendo con este punto, diremos que el Estado como sociedad organizada, es el medio para el mejoramiento del pueblo y su fin lo constituye el bien común de los seres humanos que integran la comunidad, es una institución que tiene el papel de gestor del bien público, guía y conformador de la sociedad, por ello hay una presunción de legalidad de los actos por ella realizados, pues no debiera buscar la persecución de ningún interés que a ella le incumba directamente, sino la satisfacción de una necesidad común; por lo anterior su actuación debería estar estrictamente apegada a derecho, pero de no ser así, los sistemas de control jurídico de la Administración serían las vías apropiadas y encargadas para obligar a la Administración, a cumplir con el marco de Derecho como sistema de autolimitación jurídico.

A continuación, apuntaremos los aspectos generales del Contencioso Administrativo, como control jurisdiccional de la actividad de la Administración Pública.

1.2. ASPECTOS GENERALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para explicar la esencia del Contencioso Administrativo y de los tribunales Administrativos, recurrimos a la opinión de diversos estudiosos del Derecho Administrativo.

Por una parte el maestro GABINO FRAGA,¹² señala que el Contencioso Administrativo, puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material. Desde el punto de vista formal, el Contencioso Administrativo se

¹² GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A., 4a. Edición, México, 1948, p. 572.

define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales Especiales, llamados Tribunales Administrativos. Desde el punto de vista material, existe el Contencioso Administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto u omisión de esta última.

Los tratadistas franceses J.M. Auby y R. Drago, afirman que lo Contencioso Administrativo, en sentido amplio, designa los litigios que pueden nacer de la actividad de la Administración Pública, así como los procedimientos que permitan las resoluciones de esos litigios. Continúa diciendo que el Contencioso Administrativo, como rama del derecho es el conjunto de reglas jurídicas que regulan la solución por vía jurisdiccional de los litigios administrativos. Así mismo conciben al contencioso administrativo desde el punto de vista SUBJETIVO O DE PLENA JURISDICCION, que tiene como finalidad el reconocimiento de un derecho en favor del recurrente, que puede ser exigible por el órgano jurisdiccional y por otra parte desde el punto de vista SUBJETIVO O DE ANULACION, el cual es un medio de anulación del acto administrativo, contra el cual se interpone; representa una vía por medio de la cual, los particulares pueden evitar la lesión de un derecho o de un interés.¹³

Para el jurista francés Laferriere, lo Contencioso Administrativo es la contienda administrativa entablada entre la Administración Pública y los particulares, en la que se discute la eficacia jurídica legal de una resolución administrativa que ha causado estado, pueden presentarse manifestaciones fundamentalmente diversas, pues es

¹³ Mencionado por MARTINEZ ROSASLANDA, Sergio, Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años, México, 1982, Tomo II, p 14.

posible que la contienda verse sobre el reconocimiento de un derecho administrativo en favor del reclamante, Contencioso Subjetivo; o simplemente acerca de si la autoridad actuó o no dentro de sus facultades establecidas en la ley al emitir una resolución administrativa, para determinar la anulación de dicha resolución que afecta directamente a los intereses jurídicos de un particular, Contencioso Objetivo.

Este autor opina que el Contencioso Administrativo tiene su propia naturaleza, es decir, que los tribunales administrativos son SUIGENERIS.¹⁴

Berthelemy caracteriza al tribunal administrativo como un instrumento de la propia administración para imponer el respeto a la norma jurídica.¹⁵

Por otra parte el maestro Fix Zamudio, señala que el Tribunal Administrativo es todo organismo dotado de funciones jurisdiccionales con el objeto de resolver controversias o litigios de carácter administrativo, se encuentre o no dentro de la esfera formal de la Administración.¹⁶

Dolores Heduán, considera que el contencioso administrativo en el derecho mexicano implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial, la solución de los conflictos entre los particulares y los demás órganos del Poder Ejecutivo. Implica también la independencia de este tribunal frente a los demás órganos del

¹⁴ Loc., cit.

¹⁵ Mencionado por VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Organos de la Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, Edit. UNAM., México, 1992, p. 28.

¹⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Organización de los Tribunales Administrativos*, Conferencias sustentadas para conmemorar el XXXV Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarto número extraordinario, México, D.F., sin fecha, p. 98.

Poder Ejecutivo, y requiere de los jueces o magistrados el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos.¹⁷

Por lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que el Contencioso Administrativo, presenta las siguientes características:

A).- El Contencioso Administrativo presenta como una primera característica, el ser un proceso administrativo, lo cual quiere decir que representa un medio de defensa al que los particulares pueden recurrir en el supuesto de ser objeto de una arbitrariedad por parte de la Administración Pública, es decir, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de una sentencia, emitida por parte de los Tribunales Administrativos, entendiéndose por estos últimos como aquéllos tribunales que aunque no pertenecen al poder judicial, sino al ejecutivo, llevan a cabo funciones meramente judiciales.

B).- Dichos tribunales tienen la virtud de que a pesar de poseer facultades jurisdiccionales y pertenecer al Poder Ejecutivo, gozan de autonomía y sus sentencias son imparciales.

C).- Otra característica esencial del Contencioso Administrativo representa que la promoción de este medio de defensa es iniciado, la mayoría de las veces, por los administrados y sólo de manera excepcional, por la Administración Pública. Lo anterior, responde a la naturaleza misma de dichos tribunales, que justifican su existencia, defendiendo a los particulares en contra de los actos ilegales de la Administración Pública.

¹⁷ HEDUAN VIRUES, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971, p. 13.

D).- Un cuarto elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que el acto controvertido en el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa.

E).- Por otra parte, los jueces o magistrados que integren el tribunal, requieren un conocimiento especializado sobre las ramas sobre las que verse la competencia de dicho tribunal.

Los Tribunales Administrativos son pues, aquellos cuerpos jurisdiccionales, situados en la esfera del Poder Ejecutivo, que gozan de autonomía y que se encargan de resolver controversias administrativas entre la administración pública y los particulares, a través de un proceso, dictando sentencias de manera imparcial.

1.3. ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO MEXICANO.

Para el estudio del Contencioso Administrativo es preciso hacer un breve análisis de las normatividades que rigieron con anterioridad al mismo, punto que a continuación desarrollaremos.

1.3.1. MEXICO COLONIAL

A).- Primera Etapa

En primer término podemos señalar que durante la época colonial, predominó en la Nueva España el sistema calificado como "judicialista", ya que si bien no existía una

separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los organismos judicialistas ordinarios en la solución final de las controversias administrativas.¹⁸

La Real Audiencia y Cancillería de México al igual que las demás audiencias Indianas tenían funciones administrativas y jurisdiccionales; antes que nada la Audiencia en México era un Tribunal de Justicia.¹⁹

En efecto, eran las audiencias (en la Nueva España había dos audiencias, una residía en la Ciudad de México y otra en Guadalajara) en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y Judicial con sede en la Nueva España, el órgano encargado de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas.²⁰

La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiere agraviado un interés particular.²¹

Podía darse el caso de que las autoridades responsables, en este caso el virrey y los gobernadores, insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia, ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.²²

¹⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, "Introducción...", Op., cit., p. 77-78.

¹⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Los Tribunales en la Nueva España*, Edit UNAM, México, 1980, p. 27

²⁰ FIX-ZAMUDIO, "Introducción...", Op., cit., p.80.

²¹ SOBERANES FERNÁNDEZ, Op., cit., p. 63.

²² ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977. p 354-359.

B).- *Las ordenanzas de 1786*

En las postrimerías de la Colonia, el 3 de Diciembre de 1786, se dio la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, que modificó el régimen administrativo y jurídico-político de la Nueva España.²³

En razón al gran administrativista Licenciado Antonio Carrillo Flores, dicha legislación es el primer cuerpo legal que señala entre nosotros, la existencia de lo contencioso administrativo.²⁴

El efecto que produjo dicha ordenanza en el ámbito de la justicia administrativa fue, que en materia de justicia fiscal, se creó la Junta Superior de Hacienda como tribunal supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda.²⁵

En la época virreinal también existió un instrumento procesal que recibió la denominación de amparo,²⁶ cuya naturaleza procesal realmente correspondía a la de un interdicto posesorio, que era utilizado para la protección de los derechos de los gobernados, inclusive contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas.²⁷

²³ SOBERANES, Op. cit., p. 65.

²⁴ CARRILLO FLORES, *La Defensa Jurídica de los Particulares ante la Administración Pública*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1970, p. 193.

²⁵ CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Edit., Porrúa, S.A., México, 1972, p. 56.

²⁶ LIRA GONZALEZ, Andrés, *El Amparo Colonial y el Amparo Mexicano*, F.C.E., México, 1972, p. 35.

²⁷ FIX-ZAMUDIO, Op. cit., *Introducción...* p. 77.

C).- *Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz)*

El 12 de Febrero de 1812 se reunieron en la Ciudad de Cádiz las Cortes Generales y extraordinarias para dar al mundo hispánico la primera Constitución moderna de su historia, que modificó la organización administrativa de manera fundamental. Durante el bienio liberal se modificó la estructura jurídica de las colonias españolas y por tanto de la Nueva España.²⁸

Esta Constitución tuvo vigencia en la Nueva España a la vez que en España; instituyó un Consejo de Estado con jurisdicción en todos los asuntos gubernativos, pero no señaló el procedimiento ni la estructura del mismo. Podría suponerse que la inclusión del principio de separación de poderes y de la prohibición para los tribunales de efectuar funciones distintas de las de juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado, en sus artículos 243 y 245, representaban la creación de una jurisdicción especial para el enjuiciamiento de los actos administrativos; sin embargo, la imposibilidad de juzgar al rey anula dicha hipótesis.²⁹

El artículo 168 establecía que "la persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a inviolabilidad."³⁰

D).- *Elementos Constitucionales de Don Ignacio López Rayón*

Durante la guerra de independencia se elaboraron algunos documentos que ofrecían un bosquejo del proyecto de Nación que, al amparo de las ideas de la ilustración

²⁸ SOBERANES, Op. cit., p. 67.

²⁹ NAVA NEGRETE, Op. cit., p. 171.

³⁰ Artículo 168 de la citada Constitución.

francesa, tenían los hombres que encabezaron el movimiento emancipador. Así Ignacio López Rayón, en su proyecto de Constitución llamado "Elementos Constitucionales, hablaba de tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

E).- *Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón*

Por su parte José María Morelos y Pavón, en el Congreso instalado el 14 de Septiembre de 1813 en Chilpancingo, conservó la idea de los tres poderes en los veintitrés puntos que preparó para la Constitución, a los que llamó "Sentimiento de la Nación"; en el punto cinco se asentó el principio de separación de poderes.³¹

F).- *La Constitución de Apatzingan*

El 22 de Octubre de 1814 se expidió el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingan.³²

El citado documento consagró en su texto el principio de separación de poderes, en sus artículos 11, 12 y 167, preceptos que hacían imposible la existencia de órganos de jurisdicción administrativa con sede en el poder Ejecutivo. Ello debido a que, en virtud de la estricta separación de poderes, era imposible reunir dos o más poderes

³¹ LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto, *Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, Edit., UNAM, 1a. Edición, 1965, p. 373. Art. 5.- La soberanía dimana eminentemente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciero, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

³² GONZALEZ AVELAR, Miguel, *La Constitución de Apatzingan y otros estudios*, SEP, México, 1973, p.46.

en una sola persona. El Supremo Tribunal de Justicia como máximo órgano jurisdiccional sólo conocía de las causas civiles y de las causas penales.³³

1.3.2. MEXICO INDEPENDIENTE

A).- *Bases Constitucionales del 24 de Febrero de 1822*

Consumada la Independencia de México (1821), se instaló una Junta Provisional de Gobierno encargada de gobernar interinamente al país y elegir y organizar al Congreso Constituyente. El 24 de Febrero de 1822, quedó instaurado el Constituyente quien produjo como resultado de sus trabajos las "Bases Constitucionales". En la quinta base fue integrado el principio de separación de poderes; además, se admitió la responsabilidad de los titulares de los poderes públicos conforme al texto de las leyes.³⁴

B).- *Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano*

La Junta Nacional Instituyente, creada por Agustín de Iturbide para sustituir al Congreso Constituyente. expidió el "Reglamento Político Provisional del Imperio", documento que repitió el principio de separación de poderes en su artículo 23 y además en el propio 79 se establecieron las facultades del Supremo Tribunal de Justicia para juzgar a los Secretarios de Estado y Despacho, cuando por queja de

³³ TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Edit. Porrúa, S.A., 10a. Ed. México. 1981. p. 33 y 49.

³⁴ Loc., cit., p. 124.

parte, se declara la responsabilidad de alguno de ellos. Dicho cuerpo legal tuvo una efímera existencia, fue aprobado en febrero de 1823 y en Marzo Iturbide reunió al Congreso que había disuelto y ante él abdicó el mismo mes y año.

C).- Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana y Acta Constitutiva de la Federación.

Durante la corta vida del Constituyente reinstalado, se presentó un proyecto de Constitución llamado "Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana", mismo que no alcanzó a ser discutido. sin embargo disponía que, los senadores serían los encargados de juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y a los Secretarios de Estado, en los casos precisos que designaría una ley clara y bien pensada; ley ésta que bien podía ser una responsabilidad oficial para tales funcionarios o una ley de lo contencioso administrativo para los funcionarios del Ejecutivo.³⁵

Un nuevo Congreso inició sus labores el 5 de Noviembre de 1823 y aprobó el 31 de Enero de 1824 el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana". El 10 de Abril del mismo año empezó a discutirse el Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado con el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de Octubre del mismo año.³⁶

³⁵ NAVA NEGRETE, Op., cit., p. 266

³⁶ CARRILLO FLORES, *La Justicia...* Op., cit., p. 173-175.

D).- *Constitución Federal de 1824.*

La Constitución de 1824 incluyó el principio de separación de poderes en su artículo sexto y continuó, así, la práctica de plantear los conflictos administrativos ante los Tribunales del Poder Judicial, es decir, prevaleció la tradición judicialista.

Así, al referirse a la competencia de la Suprema Corte de Justicia, le confirió en su artículo 137, facultades para terminar las disputas que se suscitaren sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus Agentes. Con base en lo anterior podemos apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo.³⁷

Entre otras de sus facultades se encontraba la de conocer de las infracciones a la Constitución y las Leyes Generales, de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138. Tenemos pues, en este artículo, implícita la presencia del contencioso administrativo, solventado por los Tribunales del Poder Judicial.

El artículo 116, fracción IX, es considerado como una reminiscencia de la Constitución de Cádiz, pues reglaba, aunque en forma insuficiente, un Consejo de Estado de tipo francés.³⁸

³⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Introducción...", Op., cit., p. 77.

³⁸ CARRILLO FLORES, Antonio, "La Justicia...", Op., cit., 172.

E).- *Bases para la Nueva Constitución de 1835.*

Ahora bien, es conveniente referirnos a las "Bases para la nueva Constitución", expedidas en 23 de Octubre de 1835, que instituyó el contencioso fiscal, disponiendo en su artículo 14 lo siguiente: Una ley sistematizará la Hacienda Pública en todos sus ramos, establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.

El tribunal que se organizara para conocer de los negocios contenciosos del ramo de la Hacienda Pública quedaría comprendido en la órbita del Poder Judicial, consecuencia obligatoria sacada del artículo 4o. de Las Bases ³⁹

F).- *La Constitución de las Siete Leyes.*

La Constitución centralista conocida como Constitución de las Siete Leyes de 1836, nos habla de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, creándose un cuarto poder, el "Supremo Poder Conservador, con facultades de control de la Constitución sobre los actos de los tres poderes. Esta Constitución, a pesar de ser centralista, no respalda el supuesto de instituir un tribunal administrativo encuadrado en la esfera del Poder Ejecutivo, sino que lo ubica en el Poder Judicial, instaurando en su ley quinta, el contencioso administrativo y el contencioso fiscal.⁴⁰

³⁹ NAVA NEGRETE, Op., cit., p. 269.

⁴⁰ NAVA NEGRETE, Loc., cit.

La ley Quinta, como podemos ver, hizo reaparecer los Tribunales de Hacienda, con competencia específica por razón de la materia (dando un tratamiento especial al contencioso fiscal), como órganos del Poder Judicial de la República. Las sentencias de los Tribunales de Hacienda eran impugnables ante los tribunales superiores de los departamentos, a los cuales correspondía conocer de los recursos de nulidad y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.⁴¹

G).- *Ley del 20 de Enero de 1837.*

De acuerdo con el artículo primero de la Ley Quinta, que establecía la estructura del Poder Judicial, se expidió la Ley del 20 de Enero de 1837, que confirmó la competencia del Poder Judicial de la República para conocer de los asuntos contenciosos hacendarios, sin embargo señaló la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos, como de los departamentos de hacienda, los administradores y en general todos los empleados encargados de la cobranza de las rentas contribuciones y deudas -a los que se les llamó promotores fiscales- para ejercitar, "sin inmiscuirse en la jurisdicción contenciosa propia de los jueces", la facultad económico-coactiva, cuyo ejercicio podía reclamarse, previo el otorgamiento de la garantía de la prestación exigida.⁴²

Los promotores fiscales, se encargaban de hacer valer las acciones del fisco ante los tribunales, de tal manera que el fisco bien podía ser actor o demandado en el proceso contencioso fiscal.

⁴¹ HEDUAN VIRUES, Op., cit., p. 30.

⁴² Loc., cit.

H).- *Proyecto de Reforma Centralista de 1840*

El 30 de Julio de 1840, se elaboró un proyecto de reforma centralista. La única variación presentada respecto de la Constitución de 1836, fue la mención expresa del principio de separación de poderes y la inclusión del contencioso tributario en su artículo 157, en forma idéntica al artículo .14 de las "Bases para la Nueva Constitución" del 15 de Diciembre de 1935.⁴³

I).- *Bases de Tacubaya de 1841 y los Proyectos de Constitución*

Un nuevo Congreso Constituyente, acatando las bases de Tacubaya de 1841, realizó dos proyectos de Constitución, uno redactado por la mayoría de la Comisión, mismo que no se votó, el cual no concebía un tribunal administrativo de tipo francés, pues preveía la estricta división de poderes , por lo que dos o más de éstos poderes no podían reunirse en una sola corporación o persona. En su artículo 112, no desconoce la materia contenciosa administrativa y distribuye su conocimiento entre la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores.

En cuanto al segundo proyecto, realizado el 3 de Noviembre de 1842 por la minoría de la Comisión integrada por Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muños Ledo, divide el Poder Supremo de la Nación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo la reunión de dos o más poderes en uno o la delegación de facultades entre ellos. Declara competente en forma exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, para conocer de la materia contenciosas administrativa,

⁴³ NAVA NEGRETE, Op., cit., p. 271.

dividiendo estrictamente la materia administrativa de la fiscal, entendiendo por esta última toda controversia a que den origen los ingresos del erario federal.

Por otra parte, su artículo 74 disponía que una ley organizaría la manera y forma en la que la Suprema Corte desempeñaría sus atribuciones, para lo cual podía crear tribunales especiales que conocieran entre otros, de los negocios administrativos y fiscales, que por ese simple hecho podía llamarse tribunal administrativo, aunque debido a la estricta división de poderes establecido en su artículo 27, se ubicara en el Poder Judicial y exclusivamente como tribunal de primera instancia cuyas resoluciones podían ser revisadas en la Suprema Corte de Justicia.⁴⁴

J).- *Las Bases Orgánicas de 1843*

En el año de 1843, se expidieron y promulgaron las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, sancionadas por el General Santa Anna el 12 de Junio del citado año. En su artículo quinto contenía el principio de la división del poder público, prohibía la reunión de dos o más poderes en una sola corporación o persona. Por lo que respecta al contencioso tributario, en su artículo 115 señaló que subsistirían los tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial,⁴⁵ lo que comprobó que las cuestiones tributarias continuaban siendo competencia de tribunales especiales pertenecientes al Poder Judicial.

⁴⁴ NAVA NEGRETE, Op., cit. p. 273.

⁴⁵ QUINTANA, José Miguel, *Reseña Histórica del Contencioso Fiscal en México*, Jus, No. 56, Tomo X, Marzo de 1943, México, p. 204. El artículo 115 disponía lo siguiente: "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 dispongan otras cosas por las leyes.

Así las cosas, entre las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia que se señalaban en el artículo 118, estaba la del conocimiento de la jurisdicción administrativa.⁴⁶

Por su parte, el artículo 119, ratificó la prohibición para la Suprema Corte de intervenir o conocer de asuntos económicos o gubernativos de la Nación o de los departamentos. En forma paralela y conforme al artículo 111, se creó un Consejo de Estado.⁴⁷

K).- *Acta Constitutiva y Reforma de 1847.*

El Acta de Reformas Constitucionales del 18 de Mayo de 1847, realizada por Don Mariano Otero además de establecer el Acta Constitutiva y la Constitución, sancionadas el 31 de Enero de 1824, tiene el mérito reconocido de ser la cuna de nuestro juicio de amparo en su artículo 25 y la reclamación de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes estatales o generales en sus artículos 22 a 24.⁴⁸

Ahora bien, restaurado el sistema federal al declararse en vigor la Constitución de 1824, conforme a dicho ordenamiento, eran los Tribunales del Poder Judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitaran con motivo de la aplicación y

⁴⁶ El citado precepto decía a la letra: "Son facultades de la Suprema Corte de Justicia: IV.- Conocer en todas las instancias de 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 reduzcan a un juicio meramente contencioso.

⁴⁷ CARRILLO FLORES, "La Justicia...", Op., cit., p. 175.

⁴⁸ BRJSEÑO SIERRA, "Competencia de los Tribunales Administrativos", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, cuarto número extraordinario, 1971, p. 226.

cumplimiento de las leyes federales, en los términos establecidos en la Constitución de 1824.⁴⁹

L).- Las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853.

Dichas Bases debidas a Don Lucas Alamán fueron promulgadas el 23 de Abril de dicho año y contenían una tenue noción del contencioso administrativo en su artículo noveno el cual daba sustento constitucional al Contencioso Administrativo en la esfera del Poder Ejecutivo, el cual conocería de negocios que conviniera a la Hacienda Pública, así como todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, para lo cual se nombró un Procurador General de la Nación, el cual sería recibido en todos los tribunales superiores como parte por la Nación y en los inferiores, cuando lo dispusiera así el respectivo ministerio; despachaba todos los informes en derecho que le solicitaba el Gobierno.

Junto al Procurador General de la Nación, se instituyó el consejo de Estado cuya función primordial fue la de un cuerpo consultivo para los distintos ministerios del Gobierno.

La competencia de este cuerpo administrativo fue ampliada por ordenamientos posteriores en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.⁵⁰

⁴⁹ NAVA NEGRETE, Op., cit., p. 726.

⁵⁰ NAVA NEGRETE, Loc., cit.

M).- *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos de 1853.*

También llamada Ley Lares, fue expedida el 25 de Mayo de 1853 y siguió el modelo francés, creando dentro del Consejo de Estado, una sección de lo Contencioso Administrativo compuesta de cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República.⁵¹

La Ley Lares separó en forma rígida los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, y a estas últimas les prohibió conocer las cuestiones contenciosas administrativas, lo anterior se demuestra con el artículo primero que a la letra dice:

ART. 1o.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Por su parte, el artículo segundo establecía la competencia del Consejo de Estado.⁵²

El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado estaba contenido en el capítulo II del reglamento, y se componía de tres fases, la primera de ellas

⁵¹ Artículo cuarto de la citada Ley.

⁵² El artículo en comento establecía las cuestiones administrativas las relativas: I.- A las obras públicas; II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; III.- A las rentas nacionales; IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; VI.- A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

voluntaria.⁵³ Las dos fases restantes eran propiamente la primera y segunda instancias de la jurisdicción contenciosa.⁵⁴

El reglamento determinaba que las partes en el proceso eran la administración y el particular, ya sea como actores o demandados.⁵⁵

En la primera fase, el particular debía presentar ante el ministro del ramo, una "memoria" en la que en forma sencilla y clara, expusiera los hechos y fundamentos de su derecho, con la finalidad de determinar el objeto de la reclamación. Existía un mes de plazo para lograr un acuerdo entre la administración y los particulares; en caso contrario, la demanda era remitida a la sección del contencioso, debiendo notificarse tanto al procurador como al demandante: Dicho aviso fijaba el carácter de contencioso del asunto.⁵⁶

En la segunda fase -primera del procedimiento contencioso-, se corría traslado al procurador para que en un plazo de veinte días contestara, y posteriormente el reclamante podía replicar en un término de tres días. En caso de presentación de pruebas, la sección respectiva del Consejo de Estado, fijaba los hechos y determinaba el término para el desahogo de dichas pruebas. Cerrada la etapa probatoria, se dictaba un auto abriendo el periodo de alegatos, que constaba de un plazo de seis días a cada parte, para que alegasen. Quince días después de concluido el plazo de alegatos, debía dictarse la resolución. De la misma, debía darse copia tanto a las partes como a todos los ministros de Estado.⁵⁷

⁵³ ARMIENTA CALDERON, Op. cit., 66.

⁵⁴ FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 823.

⁵⁵ Artículo 27.

⁵⁶ Artículo 10.

⁵⁷ Artículo 20.

Para que la "resolución motivada", de la sección fuera ejecutable, era necesaria la conformidad tanto de las partes como de los ministros.⁵⁸

Los recursos que se podían interponer en el procedimiento ante el Consejo de Estado eran: el de apelación, que era tramitado por la sección del contencioso, y resuelto por el Gobierno en Consejo de Ministros, cuya resolución era definitiva y se ejecutaba sin recursos.⁵⁹

Además, existía el recurso de aclaración para depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas, y el de nulidad, que procedía contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra resoluciones definitivas.⁶⁰

Ahora bien, para los conflictos de jurisdicción entre las autoridades administrativas, conocía la sección de lo contencioso, sin más trámite que un informe por escrito de las autoridades entre las que hubiere conflicto.

N).- *Reglamento del Consejo de Estado del 17 de Junio de 1853.*

El Reglamento del Consejo de Estado fue el que recogió y reunió las funciones del Consejo:

6.- El Consejo de Estado prepara y redacta los proyectos de Ley que el Gobierno le encomiende.

7.- Prepara y redacta todos los reglamentos de la Administración Pública que se le encarguen.

⁵⁸ Artículo 21.

⁵⁹ Artículo 22 a 25.

⁶⁰ Artículo 41.

8.- Da su dictamen sobre todos , los negocios en que sea consultado.

9.- Conoce de lo contencioso administrativo, en los términos que la ley establezca.

Y expuso con toda claridad los actos del Consejo:

31. Todos los actos del Consejo y sus sesiones son secretos, y sus acuerdos y dictámenes no pueden publicarse sino con aprobación del Gobierno.⁶¹

Ñ).- *Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda.*

El 20 de Septiembre de 1853, al expedirse la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, se suprimieron los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito, y se instituyeron los Juzgados Especiales de Hacienda de primera instancia, dotados de una amplia competencia. Los Tribunales Superiores de Hacienda, que además eran jueces de primera instancia para un limitado número de negocios, eran los tribunales de alzada para los asuntos resueltos por los citados juzgados de primera instancia. En caso de trascender a una tercera instancia la Suprema Corte de Justicia era el órgano competente.

La legislación expedida en el periodo del General Santa Anna fue abrogada junto con las demás leyes sobre administración de justicia expedidas desde el año de 1852, por una ley expedida al término de la Revolución de Ayutla, el 25 de Noviembre de 1855.⁶²

⁶¹ NAVA NEGRETE, Op., cit., p. 281.

⁶² La denominada "Ley Juárez sobre Administración de Justicia".

O).- *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de Mayo de 1856.*

En el año de 1856, Ignacio Comonfort, en ejercicio de las facultades presidenciales, expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de fecha 15 de Mayo, documento que al continuar con la tendencia legislativa de la época, concedió a los tribunales del Poder Judicial, el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A la Suprema Corte de Justicia se le encomendó terminar las disputas que se suscitasen sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus agentes.

Esto significó una vuelta al sistema imperante en la doctrina mexicana, de la concordia entre la división de órganos y de funciones.⁶³

P).- *Constitución Mexicana de 1857.*

El 5 de Febrero de 1857 fue jurada y sancionada la Constitución Política de la República Mexicana. Este ordenamiento consagró en su artículo 50 el principio de separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, mientras que su artículo 97 establecía las atribuciones de los tribunales de la Federación.⁶⁴

⁶³ BRISEÑO SIERRA, Op. cit. p. 228.

⁶⁴ Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; II. De las que versen sobre derecho marítimo; y III. De aquéllas en las que la Federación fuere parte.

De la lectura de dicho precepto podemos inferir que se atribuyó a los Tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A partir de 1857 -salvo el período del llamado segundo imperio- y hasta la década de los treinta, existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa.⁶⁵

Podríamos decir que dos grandes razones apuntalaron esa idea: por un lado, existía la fiel creencia del principio de separación de funciones, como un dogma, por parte de los más ilustres constitucionalistas, establecido en el artículo 50 de la Constitución de 1857; por otro lado, se consideró que el juicio de amparo suplía con ventaja al sistema del contencioso administrativo de tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo.⁶⁶

Una vez descartado el modelo del tribunal francés, la segunda controversia se centró respecto del procedimiento mediante el cual los tribunales federales habrían de conocer de las controversias administrativas.⁶⁷

Algunos creían que conforme a la redacción del artículo 97 , fracción I, de la Constitución de 1857, el órgano jurisdiccional solamente podría ser un tribunal del Poder Judicial Federal y el medio o vía, el juicio de amparo.⁶⁸

Otros, si bien aceptaban que los tribunales del Poder Judicial eran los competentes, creían que las controversias administrativas debían ser sustanciadas por otro medio distinto del juicio de amparo.⁶⁹

⁶⁵ VAZQUEZ ALFARO, Op. cit., p. 136.

⁶⁶ BRISEÑO SIERRA, Op. cit., p. 230.

⁶⁷ VAZQUEZ ALFARO, Op. cit., p. 137.

⁶⁸ PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial*, Imprenta de Nabor Chávez, 1874, p. 13, 15 y 169.

Las teorías y tesis que apoyaban una u otra solución recibieron el nombre de sus más sobresalientes expositores.

Así, la tesis Vallarta sostenía que era imposible tramitar en juicio ordinario, las impugnaciones de los actos administrativos que violaran leyes federales, sin necesidad de una legislación reglamentaria, aunque el mismo Vallarta recomendó la necesidad de crearla. Para este autor, al igual que para Jacinto Pallares, era imposible que el Poder Administrativo pudiera crear un contencioso administrativo de tipo europeo, ya que el Poder Ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales, y si lo hiciese, violaría la Carta Magna.⁷⁰

1.3.3. MEXICO POST-REVOLUCIONARIO.

A).- *PROYECTO DE REFORMA A LA CONSTITUCION DE 1857 y CONSTITUCION DE 1917.*

Instalado el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, el 10. de Diciembre de 1916 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, presentó a su consideración su proyecto de Constitución reformada. Carranza criticó la antigua Constitución diciendo que. el principio de la división de poderes, si bien estaba contemplado en la Constitución de 57, éste no se había respetado, pues los poderes habían sido ejercidos por una misma persona y que la Suprema Corte de Justicia no gozaba de independencia, pues estaba a disposición del Ejecutivo. Entre

⁶⁹ ALGARA, José, *Historia de lo Contencioso Administrativo*, Revista de Legislación y Jurisprudencia, México, Agosto-Diciembre de 1889, p. 187-189.

⁷⁰ VALLARTA, Ignacio, *Votos del C. Ignacio Vallarta Presidente de la suprema Corte de Justicia en los negocios más notables desde 1878 a Septiembre de 1879*, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1879, p. 376-383.

las innovaciones que introdujo el proyecto, ninguna afectaba de forma sustancial la justicia administrativa tutelada por la antigua Constitución.

El principio de división de poderes se conservó, en cambio el texto del artículo 97 de la Constitución de 57, se modificó significativamente mediante el artículo 103 del proyecto.⁷¹

Entre el artículo 97 de la Constitución del 57 y el proyecto, resaltan tres modificaciones:

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

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

⁷¹ NAVA NEGRETE, Op., cit., p. 288. Art. 103. - Corresponde a los Tribunales de la Federación saber: I. De todas las controversias del orden civil y criminal, que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del autor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. de las sentencias que se dicten en Segunda Instancia podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley; II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; De aquellas en las que la Federación fuere parte.

c) El proyecto nos habla de controversias del orden civil o criminal; el artículo 97 no distinguía sino generalizaba.

Unicamente la tercera de las modificaciones tuvo repercusiones en el contencioso administrativo. La expresión de *controversias del orden civil o criminal*, llamó la atención a los juristas; ¿se desprendía de esa frase que quedaban fuera de la competencia de los tribunales las controversias administrativas?

Gabino Fraga interpreta lo anterior en el sentido de que los casos a los que se refiere la fracción I del artículo 104, (que equivale al 103 del Proyecto de Carranza), son aquéllos en los que no es parte la Federación y en que no se objeta tampoco la legalidad de un acto administrativo, por lo anterior este autor asegura que no encierra la idea de un juicio administrativo.

Por otro lado, Don Antonio Carrillo Flores opina lo contrario y expone que, de la interpretación de esa fracción, se debe entender que sirve de apoyo para una intervención judicial por vía diversa del amparo, encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulen en contra de la validez de actos del poder público. Continúa diciendo que efectivamente la norma habla de controversias civiles y no administrativas, pero lo atribuye a la tradición anglosajona, pues cuando el precepto se redactó, la autonomía de lo administrativo no se había reconocido y no porque se pretendiera excluirlo.⁷²

⁷² CARRILLO FLORES, *La Defensa Jurídica...*, Op. cit., 205.

B).- Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX.⁷³

El artículo 104 fracción I de la nueva Constitución, al igual que su proyecto y de la Constitución del 57, continuó con el sistema judicialista, pues también omitió señalar la materia administrativa, razón por la cual, el problema se complicó, pero finalmente se determinó el sentido de la fracción primera del artículo 104 que no impide a los tribunales federales conocer de las controversias administrativas, es decir, tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se encontraba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio.⁷⁴

Con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de Agosto de 1934, se dio término definitivamente a la duda planteada, pues en ella se encargó expresamente a los jueces de Distrito el conocimiento de las contiendas administrativas, en primera instancia y, en segunda, a los Tribunales Colegiados, correspondiendo a la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, revisar las sentencias de los Tribunales de Circuito.

⁷³ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1981, p. 21.

⁷⁴ VAZQUEZ ALFARO, Op., cit., p. 140.

C).- *Ley para la Calificación de las Infracciones y la Aplicación de las penas Correspondientes de 1924.*

Esta Ley establecía un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales. El órgano competente en el orden administrativo era la Secretaría de Hacienda, pero además se creó un "Jurado de Penas Fiscales", que tenía facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos.⁷⁵

El jurado se integraba por el Secretario de Hacienda o su representante como presidente, por dos miembros nombrados por la misma Secretaría y por dos más que eran nombrados por los contribuyentes.

El procedimiento ante el jurado era breve: recibido el expediente y sus anexos, el presidente del jurado lo turnaba a la sección correspondiente (comercio, industria, alcoholes y capitales), la que recibía las pruebas ofrecidas y podía ordenar se desahogasen aquéllas que considerase convenientes. El jurado tenía las más amplias facultades para determinar penas dentro de los límites legales. Debía resolver en un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que fuese recibido el expediente.

En contra de las resoluciones emitidas por el jurado, procedía el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda, que podía revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada, mismo que debía interponerse dentro de los veinte días a partir de aquél en el que el quejoso tuviera conocimiento.⁷⁶

⁷⁵ Las oficinas recaudadoras podían imponer penas de monto inferior a los veinte pesos, pero en caso de rebasar dicha suma declan pedir la autorización al Jurado de Penas Fiscales.

⁷⁶ VAZQUEZ ALFARO, Op., cit., p. 142.

Cabe mencionar que dicho recurso era optativo para los causantes, toda vez que podían utilizar la vía jurisdiccional en forma directa, interponiendo demanda ante el Juzgado de Distrito competente, pero una vez iniciada la impugnación, por una de las dos vías, no podía ser abandonada para seguir la otra.⁷⁷

D).- Jurado de Infracciones Fiscales.

El 12 de Mayo de 1926 se expidió una Ley que cambió el nombre de Jurado de Penas Fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales, misma que amplió el plazo para interponer el recurso de revisión el que podía ser formulado de manera verbal en el momento de ser notificada la sanción. En contra de las resoluciones que emitiera el jurado, no existía instancia alguna ante el propio ni ante cualquier autoridad administrativa, a excepción de la instancia de condonación. Sin embargo podía impugnarse por medio de juicio ordinario ante los jueces federales y finalmente por medio del juicio de amparo o del recurso de súplica.⁷⁸

E).- Ley de Ingresos Vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas del 21 de Febrero de 1924 y su Reglamento, que crea la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta.

La Ley de Ingresos Vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas y su Reglamento, ambos de fecha 21 de

⁷⁷ Así lo disponía el artículo 22 de la Ley citada. Mencionado por Nava Negrete, Alfonso, Op., cit., 300.

⁷⁸ VAZQUEZ ALFARO, Op., cit., p. 143.

Febrero de 1924, crearon una "Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta" que habría de conocer de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras encomendadas de calificar las manifestaciones de los causantes. La reclamación era un recurso administrativo de revisión que podía promover tanto los causantes como las oficinas receptoras. Los primeros, dentro de los 10 días, contados desde la fecha en que las resoluciones les fueran comunicadas y las segundas, en el momento de la sesión en que la resolución era dictada o 10 días después. El causante al promover el recurso, tenía que hacer constar los hechos y consideraciones en que fundaba su reclamación y acompañar las pruebas pertinentes.

La promoción sólo suspendía el procedimiento de cobro, cuando previamente se asegurara el interés fiscal. Contra la decisión de la Junta Revisora, procedía la apelación a la Secretaría de Hacienda.⁷⁹

F).- Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal del 11 de Febrero de 1929.

Promulgado el 11 de Febrero de 1929, creó un jurado de revisión, que en calidad de órgano supremo administrativo, debía conocer el recurso de revisión que procedía contra las resoluciones dictadas por las Juntas Calificadoras y de las demás autoridades fiscales, de acuerdo con el artículo 13 de dicha Ley.

La competencia de este jurado era más amplia que las de los órganos administrativos que le antecedieron.

⁷⁹ NAVA NEGRETE, Op., cit., p. 304.

El término para interponer dicho recurso era de quince días para los causantes y de sesenta días tratándose de alguna autoridad. Era necesario garantizar el interés fiscal, para que la interposición del recurso suspendiera los efectos de la resolución controvertida.

El Recurso de Revisión se promovía en forma verbal, si el negocio era de \$ 50.00 o menos, de lo contrario, debía impugnarse por escrito. Admitido el recurso, se fijaba un período probatorio de veinte días, prorrogable por otros veinte, al término del cual debía dictarse sentencia, misma que podía ratificar, declarar improcedente o modificar la resolución objeto del recurso. Las resoluciones del Jurado eran definitivas.

El carácter de "órgano jurisdiccional" del Jurado de Revisión fue señalado por la Suprema Corte de Justicia; sin embargo no fue posible admitir dicho criterio en virtud de que tanto el Jurado de Infracciones Fiscales, como el Jurado de Revisión y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, eran órganos administrativos que primordialmente ejercían facultades administrativas y algunas de jurisdicción retenida. No obstante lo anterior, había los que pensaban que dichos organismos administrativos cumplían con funciones jurisdiccionales e inclusive les llegaron a llamar verdaderos tribunales o "tribunalitos".

G).- *Leyes Orgánicas del Poder Judicial de 1934*

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1934 otorgaron a los Jueces Federales de Distrito la facultad de conocer en primer grado de las controversias que se suscitasen con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando debiese

decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas. De acuerdo con estos preceptos, se instauraron los procesos ordinarios federales en materia administrativa, denominados juicios de oposición, reglamentados por las leyes administrativas de carácter federal inclusive en materia fiscal, como lo eran la Ley de la Tesorería de la Federación; los que se tramitaban en primera instancia ante los Jueces Federales de Distrito, y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito; contra la sentencia de segundo grado, podía interponerse ya fuere el llamado recurso de súplica o bien el juicio de amparo; medios de impugnación éstos, regulados por la Ley de Amparo de 1919.⁸⁰

Se desprende pues, que en aquella época regía una manifiesta incertidumbre e imprecisión en la naturaleza jurídica de los medios de defensa, que propiciaban un estado confuso, al no proporcionar al administrado medios prácticos y eficaces de protección contra las resoluciones que se dictasen en materia fiscal; la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales se llevaban a cabo dentro de una legislación desordenada, por lo tanto era conveniente tanto para el fisco como para los causantes, un sistema lógico y congruente mediante del cual se armonizaran y organizaran los servicios hacendarios y se respetaran los derechos e intereses legítimos del gobernado.

⁸⁰ FLIX-ZAMUDIO, Héctor, *Hacia un Tribunal Federal de Justicia, Administrativa, Tribunal Fiscal de la Federación*, 45 Años, México, 1982, Tomo II, p. 391.

1.4. INFLUENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCÉS EN MEXICO.

El Consejo de Estado francés, tiene razones eminentemente históricas y sociales; así, a partir del siglo XIII, el Rey consiguió que algunas resoluciones dictadas por los señores feudales pudieran ser revisadas por la Corte.

Al lado de la Corte del Rey, se conformó un cuerpo permanente de funcionarios con la preparación técnica suficiente para estudiar los asuntos y preparar los proyectos de resolución. Al consolidarse el poder monárquico, los señores feudales fueron sustituidos por juristas para conformar el Consejo del Rey, el cual estaba integrado por cuatro secciones y sus funcionarios se llamaban "Consejeros del Rey. Esta estructura y organización subsistió hasta 1789.

Al Triunfo de la Revolución Francesa, esta organización fue disuelta, pues los revolucionarios la consideraban un órgano vinculado al antiguo régimen,⁸¹ incompatible con las ideas triunfalistas de la revolución.

Por lo tanto el nuevo gobierno prefirió la creación de nuevos tribunales, a conferirle la impartición de justicia en el ámbito administrativo a los tribunales judiciales, razón por la cual dentro del sistema francés, se originó la división del Poder Jurisdiccional, entre el Poder Judicial propiamente dicho, que a partir de esa época fue circunscrito al conocimiento de controversias de derecho común, y el poder jurisdiccional administrativo que fue estructurado para conocer de la aplicación de la

⁸¹ VAZQUEZ ALFARO. Op . cit . p 40.

justicia en el ámbito de la administración pública.⁸² Se prohibió a los tribunales judiciales, conocer de los asuntos de la administración.

De esta suerte, después de la Revolución Francesa fueron tres los principios básicos que rigen el sistema francés de jurisdicción administrativa:

1. El principio de legalidad de la administración pública.
2. El principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales, con la consecuente independencia de la administración frente a los órganos de la jurisdicción ordinaria.
3. El principio de independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de las autoridades de la administración activa.

Fue pues, una rígida interpretación de la teoría de la separación de poderes creada por los revolucionarios franceses el motivo para que se establecieran las bases de la jurisdicción administrativa.⁸³

De esta manera, el control de legalidad de la administración que le fue confiado a un organismo que, aunque con antecedentes dentro de la realeza, había mostrado su valía revolucionaria; este organismo lo fue el Consejo de Estado.

Posteriormente, la Ley 16-24 de Agosto de 1970, en su artículo 13 establece que "Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las

⁸² ARREOLA ORTIZ, Leopoldo, *La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación*. Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años, 1ª. Ed., México 1982. Tomo II, p 167.

⁸³ VAZQUEZ ALFARO, Op . cit., p. 39

funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados por incumplimiento, los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán hacer comparecer ante ellos a los administradores, en razón de las funciones que desempeñan.⁸⁴

La primera fórmula adoptada fue mediante la Ley 27 de Abril-25 de Mayo de 1971, que creó un Consejo de Estado, formado por el Rey, sus ministros y administradores de departamentos. Esta solución resultaba paradójica, toda vez que confiaba en nombre de la separación de poderes, una parte de la función de juzgar, a las autoridades administrativas. Sin embargo a tal sistema que se le llamó ADMINISTRACION JUEZ, resultó práctico y oportuno.⁸⁵

Posteriormente, el Consejo presentó un progreso considerable en el año VIII (1799), durante el imperio de Napoleón, siendo el consejo directo de éste, encargado de tareas extraordinarias como fue el estructurar el sistema jurídico napoleónico que ha perdurado hasta la fecha.

Fue en esta época que se creó, al lado de la administración activa, una administración consultiva, es decir, se crearon consejos administrativos (Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura) encargados de dar avisos a las autoridades administrativas, por lo que se dejaba subsistir la fórmula de administración juez. De esta manera, el Consejo recibió una justicia retenida, es decir que en materia contenciosa como en consultiva, debía limitarse a proponer la decisión al Jefe del Estado. Mientras que las resoluciones de los consejos de prefectura eran apelables

⁸⁴ VAZQUEZ ALFARO. Op., cit., p. 40.

⁸⁵ MARTINEZ ROSASLANDA, Op., cit., p. 34.

ante el Consejo de Estado. La Administración continuaba controlándose ella misma.⁸⁶

La reforma trascendental se dio con la ley 24 de Mayo de 1872, al instituir definitivamente para el Consejo de Estado, la justicia delegada, la cual venía funcionando esporádicamente desde 1848. En adelante, el Consejo de Estado, estatuyendo al contencioso, decide él mismo los litigios, sin intervención del Jefe del Estado. El principio de la separación de autoridades administrativas y judiciales, fue así completado por la separación de las administraciones en activa y contenciosa. Sin embargo, se establecía que los administrados debían primero presentar primero ante el MINISTERIO JUEZ y posteriormente podían interponer un recurso, combatiendo la decisión de éste ante el Consejo de Estado, lo cual le daba a éste, carácter de órgano de apelación. Por lo anterior, la teoría del Ministro Juez, seguía latente, haciendo de los tribunales de reciente creación, jueces de apelación o de atribución.

En la sentencia "CADOT" del 13 de Diciembre de 1889, el Consejo de Estado abandonó formalmente esa doctrina, estableciéndose un recurso directo tramitado ante él, sin pasar por la pretendida jurisdicción ministerial.⁸⁷

Posteriormente en 1953 el importante desarrollo del Contencioso Administrativo condujo a la desconcentración de la competencia, convirtiendo a los veintiseis tribunales administrativos regionales en jueces de derecho común del contencioso

⁸⁶ Loc., cit.,

⁸⁷ Loc., cit.

administrativo; sin embargo el Consejo de Estado quedó como juez supremo de este contencioso como a continuación analizaremos.⁸⁸

Al Consejo de Estado, le han conferido desde los tiempos del Primer Imperio dos funciones básicas y que podrán parecer contradictorios:

a) Es un órgano asesor y consultivo de la administración activa. Participa con tal carácter en la formulación de leyes y documentos de tipo legislativo como reglamentos, decretos y ordenanzas que le sean pedidas por el Presidente de la República, así como *motu proprio* o a petición de la administración activa, hacer las observaciones a los órganos competentes las reformas de tipo legal, reglamentario y administrativo que crea pertinentes para el interés general.

b) La segunda función es la jurisdiccional. El Consejo de Estado es el supremo tribunal administrativo en Francia y conforma junto con las cortes administrativas de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia, la jurisdicción administrativa genérica.

El Consejo de Estado tiene un presidente, un vicepresidente; se divide en cinco secciones, cuatro de ellas encargadas de la función consultiva y administrativa (del Interior, Finanzas, Obras Públicas y Sociales); la quinta sección es la encargada de la función jurisdiccional en materia administrativa, la sección del contencioso.

Cada sección consultivas se integra por un Presidente, seis consejeros de Estado en servicio ordinario y de uno a tres en servicio extraordinario, un *maitre de requetes*, y

⁸⁸ BERNARD, Michel, *El Consejo de Estado Frances. Juez Administrativo y Juez Fiscal*, Tribunal Fiscal de la Federación, 50 Años. 1a Ed. 1987, Tomo I, p. 27.

un auditor, así como de personas que por sus conocimientos especializados puedan aportar elementos valiosos para la resolución de los asuntos.

En caso de que la tramitación de un asunto afecte a dos o más secciones, éstas deberán reunirse para deliberar conjuntamente.

La Asamblea General o Plenaria se integra con los presidentes de cada sección, incluidos los del contencioso, tres consejeros de Estado de cada sección, el informante, auditores y los *maitres de requetes*. Podrá intervenir el comisario del gobierno para defender las posiciones del ministerio respectivo. La Asamblea General conoce de todas las materias que por su importancia le son reservadas.

Por su parte la sección de lo contencioso como ya mencionamos, es la encargada de la función jurisdiccional del Consejo de Estado; la encabeza un presidente y para su funcionamiento se encuentra subdividida en subsecciones, integradas por un grupo de consejeros de Estado de los cuales uno es Presidente, auditores y un cierto número de *maitres des requetes* con voz deliberativa. En las subsecciones se dirige la instrucción y se elige a un relator por decisión del presidente.

La sección de lo contencioso puede funcionar en varias formaciones, a saber:

A) Como un sólo cuerpo, integrado por un presidente, tres presidentes adjuntos, los presidentes de la totalidad de las subsecciones, tres consejeros de Estado de las secciones administrativas, un informante, un auditor y el *maitres de requetes*.

Para tomar decisiones, deben estar presentes por lo menos cinco de sus miembros con voz y voto.

Este cuerpo conoce de asuntos enviados por el vicepresidente del Consejo o por una subsección o subsecciones reunidas, por el comisario del Gobierno o por su propio presidente.

B) Dos subsecciones, previa aprobación del presidente del Consejo y del presidente de la sección de lo contencioso.

C) Asamblea Plenaria de lo Contencioso.

Integrada por el vicepresidente del Consejo de Estado como presidente de la asamblea, el presidente de la sección de lo contencioso, los presidentes de las subsecciones y cuatro consejeros de Estado. Dicha asamblea es competente para conocer de aquellos asuntos que les son sometidos por el Consejo de Estado, por el presidente de la sección de lo contencioso, los presidentes de las subsecciones del contencioso por una subsección o por varias reunidas, asimismo conoce de los asuntos que remita el comisario del Gobierno.

Ahora bien ante el Consejo de Estado se pueden tramitar cuatro tipos de procedimientos, a saber:

1. El contencioso de anulación, que a su vez se subdivide en:

- a) *El recurso por exceso de poder, y*
- b) *El recurso por desviación de poder.*

2. El contencioso de plena jurisdicción;

3. El contencioso de interpretación que también comprende dos recursos a saber:

a) *El recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales.*

b) *El recurso directo de interpretación.*

4. El contencioso de represión.

1. El contencioso de anulación, tiene como finalidad controlar la legalidad de la actividad administrativa y el cause normal es el "recurso por exceso de poder que incluye entre sus modalidades el desvío de poder.

a). *Recurso por exceso de poder.*

Procede contra actos administrativos con independencia de la autoridad que los emite, contra actos reglamentarios y decretos emitidos con facultas delegada para legislar. Por su parte se excluyen los actos del Poder Legislativo y el Judicial, así como los actos políticos y los dictados por el gobierno en sus relaciones con los otros poderes y en sus relaciones internacionales.

Las causales para la interposición de este recurso son:

1. Incompetencia de la autoridad que dictó el acto;
2. Violación a las formalidades del procedimiento;
3. Violación de fondo a una norma jurídica, que a su vez se subdivide en:
 - a). Violación directa o indirecta de una ley o reglamento o su falsa interpretación;
 - b). Violación de una norma general de derecho;
 - c). La violación de la cosa juzgada por un tribunal administrativo o judicial y
 - d). La violación a una decisión administrativa individual con carácter definitivo.

La sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tiene efectos generales.

b). *Recurso por desvío de poder.*

Encaminado a la revisión de resoluciones administrativas emitidas por una autoridad competente, observando que ésta respete las formalidades prescritas en la Ley y si dictó la resolución en uso de sus facultades de comprobación, no lo haya hecho para los fines diversos para los que les fueron concedidos. Este recurso introduce aspectos subjetivos, pues se analizan los motivos de la decisión impugnada. Actualmente este recurso ha caído en desuso, pues los jueces prefieren utilizar causales estrictamente objetivas.

2. *Contencioso de Plena Jurisdicción.*

Persiguen al contrario del recurso por exceso de poder, la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados, en el cual el juez al emitir su resolución, puede confirmar, anular o modificar el acto impugnado y condenar a la Administración Pública a la restitución del derecho público vulnerado y de no ser posible, proveer los daños y perjuicios a la parte afectada.

Ante este contencioso se ventilan las controversias relativas a contratos administrativos (obras públicas); responsabilidad de la administración pública y de sus funcionarios y contenciosos diversos de incidencia pecuniaria.

La diferencia que existe entre el contencioso de anulación y de plena jurisdicción radica en los poderes de los respectivos jueces y consecuentemente en las pretensiones del demandante, pues mientras en el primero el juez debe limitarse a declarar la nulidad de del acto, en el contencioso de plena jurisdicción pueden adoptar todas las medidas necesarias para satisfacer la pretensión del demandante.

3) El Contencioso de interpretación.

a) *El recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales.*

Se presenta cuando durante la tramitación de un proceso llevado ante un tribunal del Poder Judicial, se plantea la necesidad de conocer el sentido de un acto administrativo a efecto de solucionar un litigio, casos en los cuales corresponde al tribunal judicial declararse en presencia de una cuestión prejudicial, fijar un plazo para resolver el fondo del asunto e invitar a las partes a que se dirijan ante un juez administrativo para obtener la solución en una cuestión litigiosa.

b) *El recurso directo de interpretación.*

Consiste en pedir a un juez administrativo, en ausencia de un juicio de reenvío, la interpretación de un acto administrativo o de una resolución emitida por una jurisdicción administrativa.

4. El Contencioso de la represión.

Una vez constatada la no conformidad de los actos de un particular respecto de una regla de derecho administrativo, el juez deberá pronunciar la sanción aplicable a dicho particular. La competencia represiva es considerada como excepcional.

Una vez descrita la estructura y funcionamiento del contencioso administrativo en Francia, es conveniente referimos a la importante reforma que éste sufrió en el año de 1987, que aproxima la estructura de la jurisdicción administrativa francesa a la

organización típica de las jurisdicciones judiciales administrativas de varios países europeos.

En el marco de la reforma que comentamos, subsiste la posibilidad de obtener una sentencia definitiva del supremo tribunal administrativo al permitirse a los tribunales de primera instancia y a las cortes administrativas de apelación, someter a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, la solución de aquellos asuntos que contengan una cuestión de derecho novedosa y difícil solución de la cual dependa la decisión de un gran número de asuntos. Esta medida refuerza el vínculo entre los elementos integrantes de la jurisdicción administrativa francesa.

Por su parte el artículo 13 de las reformas referidas, establece que el Consejo de Estado regulará, a través de decretos, un procedimiento previo, al que serán sometidos, antes de toda instancia arbitral o contenciosa, todos los litigios en los que se discuta la responsabilidad contractual o extracontractual de las colectividades territoriales y sus establecimientos públicos.⁸⁹

1.5. CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION BAJO LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

Como ha quedado establecido en párrafos anteriores, han sido en nuestro país materia de diversos procedimientos regulados por leyes, reglamentos, decretos y acuerdos con los que se ha buscado resolver dentro del Poder Judicial, o bien del Poder Ejecutivo, las diferencias que surgen a la vida jurídica, con motivo de la

⁸⁹ VAZQUEZ ALFARO. Op. cit. p. 40-56

actuación de los órganos de la administración activa que afectan los derechos de los particulares.

Fue durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas, cuando el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Licenciado Narciso Bassols formó una comisión compuesta por Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores, para que estudiara la sugerencia de éste último y redactara el proyecto sobre un procedimiento moderno, rápido, práctico y eficaz, a cargo de un Tribunal Administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y doctrinas extranjeras, Tribunal que no se olvidaría de las garantías del particular y se encargaría de la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales, con el fin de que ya no se llevaran a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, la cual presentaba diferencias jurídicas y mecanismos poco prácticos.

La discusión del proyecto se aplazó y siendo Secretario de Hacienda el Licenciado Eduardo Suárez, en sustitución del Licenciado Bassols, dicho proyecto fue aprobado.⁹⁰

El 30 de Diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al Presidente de la República, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; haciendo uso de dichas facultades, el Presidente emitió con fecha 27 de

⁹⁰ LANDERO ALAMO, Francisco, *Pensamientos sobre el Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años, México, 1982, Tomo II, p. 418.

Agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1o. de Enero de 1937.⁹¹

La exposición de motivos daba a conocer la creación por primera vez en México, de un Tribunal Administrativo para la organización de los servicios hacendarios con autoridad, tanto por lo que hace a facultades, como la forma de proceder y establecer su estructura orgánica, indispensable para ejercer funciones de control de la Administración Activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses de los particulares.

El Tribunal Fiscal de la Federación a su nacimiento absorbió la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, que ya han sido precisados en páginas anteriores, como el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, mismos que desaparecieron al entrar en funciones el nuevo organismo jurisdiccional.⁹²

Igualmente se derogaron preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, que regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales federales; es decir, para la redacción de la Ley de Justicia Fiscal fue preciso armonizarla con los multicitados antecedentes específicos en México, así como con la legislación y jurisprudencia sobre el Juicio de Amparo, -en particular en lo que se refería a la materia administrativa- la doctrina procesal que se ocupaba del problema de la justicia administrativa y del proceso tributario.

⁹¹ CADENA ROJO, Jaime, *Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación. 45 Años, México, 1982, Tomo II, p. 117.

⁹² ARREOLA ORTIZ, Leopoldo, *Op. cit.*, p. 165.

Una de las características trascendentales que tuviera el Tribunal Fiscal desde su origen, correspondió al hecho de que el mismo fuera creado como un tribunal de justicia delegada, como se precisa claramente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal⁹³

El Licenciado Arreola Ortiz expone que, por justicia retenida debe entenderse la que se ejerce por competencia propia, es decir, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa; en tanto que la justicia delegada, implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio.⁹⁴

El hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuere de justicia delegada, originó que el mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual se reflejó en dos limitantes:

- 1.- Que sus resoluciones fueren meramente declarativas y
- 2.- Que el Tribunal careciera de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

Fue pues bajo la influencia de la doctrina francesa que se desarrolló una jurisdicción administrativa diversa del Poder Judicial, basada en el principio básico de que el

⁹³ A este respecto la exposición de motivos señalaba lo siguiente: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del Poder Ejecutivo, lo que no implica ataque al principio de separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo, surgieron en Francia los Tribunales Administrativos; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran este poder. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada y no retenida. Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagra así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa."

⁹⁴ ARREOLA ORTIZ, Leopoldo, Op., cit., p. 172

Estado no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos en contra del mismo no podían ser más que declarativos.⁹⁵

En cuanto a su estructura, el Tribunal Fiscal de aquella época estaba compuesta por cinco salas, tres Magistrados por sala, es decir, quince Magistrados que constituían el pleno del mismo y que se encargaba del gobierno del Tribunal. Para que el tribunal pudiese sesionar, era indispensable la presencia de un mínimo de nueve Magistrados. Cada Sala estaría presidida por un Presidente quien duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto. A su vez, el artículo segundo de la Ley en comento, exponía que habría un presidente del Tribunal, quien asimismo presidiría su Sala y que duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.⁹⁶

Por lo que hace a la competencia del tribunal, se estructuró en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal como lo eran:

A). Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de organismos fiscales autónomos, que determinaran un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.

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

⁹⁵ Al respecto la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal establecía: "El Tribunal no estará dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos y la negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquier otra autoridad obsunada en no hacer lo que legalmente está obligada, mediante el juicio de amparo, en el que como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino que únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución."

⁹⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *El Tribunal Fiscal de la Federación un somero examen del mismo*, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años, México, 1982, Tomo II, p. 249.

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

D). Una segunda esfera de competencia independiente de las resoluciones liquidadoras o determinadoras de créditos fiscales, lo constituyó el ejercicio de la facultad económico-coactiva por parte del estado, cuando esta facultad no fuera ejercida conforme a la Ley.

E). Un tercer ámbito de competencia lo fue la negativa de la autoridad de devolver lo ilegalmente percibido en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos.

F). Por último se establecía la competencia del Tribunal, para conocer de las demandas interpuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de anular una resolución favorable a un particular, con lo que además de que se establecía el equilibrio procesal entre las partes, en cuanto a los medios de defensa, se sentaba el principio de que la autoridad no pudiese revocar por sí sus resoluciones.

En cuanto a las características procesales del citado tribunal, éstas pueden sintetizarse como sigue:

a) Como ya se mencionó, era un órgano de competencia específica en materia fiscal.

b) Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo a un criterio de división del trabajo.

c) Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en juicio de anulación y se regularon de acuerdo a lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado francés.

d) El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.

e) El procedimiento establecido era uniinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.

f) Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma de 1934.

Cabe añadir que los creadores del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el que predominara la oralidad, de la cual la exposición de motivos reconoció una serie de ventajas como el contacto inmediato de los jueces con las partes y con elementos de convicción; la identidad física de la persona de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y como aspecto fundamental, la concentración del procedimiento en una sola audiencia, lo cual permitía una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales. Fue pues, uno de los fines primordiales de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el conseguir una justicia fiscal pronta y expedita, sin embargo y desafortunadamente, en la práctica se siguió el procedimiento escrito.

Vale la pena referirnos al añejo problema de la división de poderes y la manera en que la exposición de motivos justificó la existencia de un Tribunal Administrativo en el seno del Poder Ejecutivo.

Al igual que en la época de Vallarta, se crearon entre los estudiosos del derecho, legisladores y la Suprema Corte de Justicia, acaloradas discusiones sobre si la creación de un Tribunal Administrativo, atacaba el principio de la separación de poderes y violaba el artículo 49 de la Constitución.

Al respecto, la exposición de motivos resolvió el problema, diciendo que en efecto la doctrina mexicana prohibía la existencia de tribunales administrativos con capacidad de emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, pues existe la sujeción a los tribunales federales en la vía de amparo, sin embargo, nada impide la creación de tribunales administrativos que sean independientes a la administración activa, que emitan sus fallos pero que sí estén sujetos a la revisión del Poder Judicial mediante el Juicio de Amparo.

La exposición de motivos también puntualizó que la jurisprudencia, a partir del año 1929, había establecido que tanto leyes federales como cualquier ley, podían impugnarse mediante recurso diverso al juicio de amparo y por lo tanto, ante autoridad distinta a la judicial, lo cual no quería decir que dicho recurso fuere paralelo al de amparo, sino por el contrario, que la resolución que le recayera a dicho recurso, fuere un requisito para la interposición de la demanda de garantías.

Para justificar al nuevo Tribunal Fiscal, la exposición de motivos también analizó el artículo 14 constitucional, que establece las garantías del juicio pero no precisa los tribunales ante los cuales debe seguirse dicho juicio, razón por la cual

implícitamente, según los creadores del tribunal, se acepta la legalidad de otro tipo de tribunales que no sean judiciales, pudiendo ser procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Por último y para agotar el tema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos, la exposición de motivos en comento, resolvió a favor de la legalidad y constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación y estableció que siguiendo la línea francesa de pensamiento, la existencia de un tribunal administrativo no rompía con 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.⁹⁷

1.6. ESTRUCTURA ACTUAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En este punto del presente trabajo, consideramos fundamental exponer la estructura actual del Tribunal Fiscal, con el objeto de determinar las reformas que el mismo ha sufrido tanto en materia orgánica como competencial.

Actualmente y en base a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal se encuentra estructurado por la Sala Superior y las Salas Regionales, como en seguida exponemos.⁹⁸

⁹⁷ EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL

⁹⁸ Artículo 2 de la citada Ley.

SALA SUPERIOR

La Sala Superior se compone por nueve magistrados, nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del senado o bien de la Comisión Permanente según sea el caso. Durarán en su cargo seis años desde la fecha de su designación y podrán ser reelectos.

Para sesionar es necesaria la presencia de seis de ellos. Tendrá un presidente que también lo será del Tribunal Fiscal, quien será nombrado en la primera sesión anual de la Sala Superior y durará en su cargo un año a partir de la fecha de su designación a menos de que sea reelecto.⁹⁹

SALAS REGIONALES

Las Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una, requieren la presencia de los tres para poder sesionar, mientras que para resolver es necesaria la mayoría de votos.¹⁰⁰

Los magistrados de las Salas Regionales, al igual que los de la Sala Superior, será, nombrados por el Presidente de la República con aprobación del senado y podrán ser reelectos.¹⁰¹

Cada Sala Regional estará presidida por uno de sus magistrados, quien podrá ser reelecto para desempeñar dicho cargo. así mismo habrá un magistrado instructor que

⁹⁹ Artículos 3 y 11 de la Ley citada.

¹⁰⁰ Artículo 20 de la Ley citada.

¹⁰¹ Artículo 3 de la Ley citada.

puede ser cualquiera de los tres, quien se encargará de la tramitación del juicio desde la presentación de la demanda, hasta el cierre de la instrucción.¹⁰²

Las Salas Regionales se encuentran en las diferentes regiones en el que se divide el territorio nacional, a saber:

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

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

III.- Del Noreste, 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 y Querétaro y San Luis Potosí.

VI.- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México, misma que cuenta con dos Salas.

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

¹⁰² Artículo 30 de la Ley citada.

VIII.- De Morelos, con jurisdicción en el Estado de Morelos.

IX.- De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

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

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

XII.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal. Esta región cuenta con seis Salas.¹⁰³

Las Salas Regionales, conocerán en razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante que impugne las resoluciones correspondientes, excepto en los casos en que el demandante no tenga domicilio fiscal en territorio nacional o que se trate de empresas que formen parte del sistema financiero o bien tengan según la Ley del Impuesto sobre la Renta, el carácter de controladora o controlada, caso en el cual será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre la autoridad ordenadora que dictó la resolución impugnada.¹⁰⁴

Las Salas regionales también conocen de juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de su competencia. En estos casos la Sala competente será la

¹⁰³ Artículo 21 de la Ley citada.

¹⁰⁴ Artículo 24 de la Ley citada.

que tenga jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar.¹⁰³

Asimismo, el Tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, quien lo será también de la Sala Superior, un Oficial Mayor, Secretarios de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales, Actuarios, Peritos y demás empleados administrativos.

Ahora bien, en lo que toca a la competencia del Tribunal, en base al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien en contra las resoluciones definitivas siguientes:

- I. Las dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente recibido por el Estado;
- III. Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

¹⁰³ Artículo 25 de la Ley citada.

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

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

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

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

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

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

En cuanto a la Sala Superior, haciendo uso de su facultad de atracción estipulada en el artículo 239 bis, ésta conocerá de juicios que tengan características especiales, que son precisadas en numeral citado y que son:

I. Que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, elevado al año.

II. Que para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

En otro orden de ideas, conviene ahora analizar el procedimiento contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Fiscal, para estar en aptitud de afirmar o negar si realmente se trata de un procedimiento ágil, práctico, moderno, eficaz, y cuya justicia es pronta, expedita e imparcial, tal y como fue concebido por los creadores de la Ley de Justicia Fiscal, como quedó establecido en líneas anteriores y como lo exige el artículo 17 de nuestra Carta Fundamental.

Por lo anterior, el próximo capítulo lo dedicaremos a hacer un breve análisis del numeral constitucional referido, del juicio de nulidad bajo el Código Fiscal vigente y de los aspectos del procedimiento que en este sentido consideramos deficientes.

CAPITULO SEGUNDO

**EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y
EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**

2.1. BREVE ANALISIS DEL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL

Antes de comenzar con el análisis del artículo 17 constitucional, creemos conveniente tocar el tema de la jurisdicción, por lo que trataremos en los puntos siguientes, basándonos en ideas y conceptos de destacados procesalistas, de explicar este complejo tema, sin tener la intención de hacer una exposición completa del mismo, sino sólo en la medida pertinente para lograr la finalidad que perseguimos.

Ya vimos anteriormente, que la vida en sociedad supone multitud de relaciones entre hombres, las cuales son reguladas por el Estado a través de las funciones legislativas y administrativas, creando situaciones jurídicas que dentro de la normalidad deben ser voluntariamente acatadas.

Ahora bien, en el momento en que esta voluntad estatal se rompe y los actos engendrados son motivo de duda o violación, es cuando el Estado como ente fáctico conservador del orden jurídico, debe intervenir para evitar que sus gobernados se hagan justicia por su propia mano.

Cuando existe con anterioridad un conflicto de derecho, una duda o error sobre su aplicación o el alcance que pueda llegar a tener una situación jurídica determinada, el Estado interviene desarrollando función jurisdiccional, la cual siguiendo por principio la semántica, consistente en "decir el derecho".

El Estado al administrar es titular de un interés público, pero cuando juzga, no es parte interesada en la relación jurídica, por ello no es posible hablar de función jurisdiccional sin la existencia de un órgano del Estado imparcial e independiente.

Así, "el Estado realizará actividad jurisdiccional o administrativa, según su posición de independencia: si actúa como parte de la relación, como titular de un interés público contrapuesto al del reclamante, realiza función administrativa; si actúa como órgano imparcial, independientemente de los órganos que integran ese complejo orgánico que es la administración, realiza función jurisdiccional ".¹⁰⁶

El acto jurisdiccional es una declaración respecto a un conflicto de intereses por parte del órgano jurisdiccional correspondiente; esta decisión puede contener una situación jurídica particular del más amplio objeto, un acto condición, una situación de carácter general, privar de efectos un acto irregular, etcétera, aún cuando siempre estará condicionada a las garantías establecidas en la Constitución, teniendo la presunción absoluta de verdad, que se denomina cosa juzgada.

Como no puede existir proceso sin jurisdicción, tampoco se puede dar ésta sin acción, es decir, " la jurisdicción no se concibe sino a través del acto provocador o acción, que es la facultad que tienen las personas para promover la actividad del órgano jurisdiccional, " ¹⁰⁷ pues el Estado no puede intervenir oficiosamente.

La jurisdicción es pues, " la función con la que el Estado, por medio de órganos especialmente instituidos, realiza su poder y debe dirigir el proceso y hacer que se cumpla el fin de protección jurídica del mismo, aplicando las normas de derecho objetivo a los casos suscitados por el ejercicio de una acción ".¹⁰⁸

¹⁰⁶ GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, p. 37.

¹⁰⁷ OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*. Edit. Harla, México, 1991, p. 146.

¹⁰⁸ CORTES FIGUEROA, Carlos, *Introducción a la Teoría General del Proceso*, Cárdenas Editor, México 1975, p. 28.

Una vez explicada y conceptuada la palabra jurisdicción, nos será más sencillo el estudio del artículo 17 constitucional que consideramos primordial para demostrar, en su debido momento, que el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación y regulado por el Código Fiscal de la Federación, no va de acuerdo con las garantías consagradas en dicho artículo, principalmente por los plazos exagerados del procedimiento que entorpecen la continuidad e inmediatez del mismo y por la evidente parcialidad que se refleja en algunos de los preceptos del código citado.

Ahora bien, el artículo que nos ocupa, fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 17 de Marzo de 1987, con el fin de perfeccionar la impartición de justicia en México y satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

En ese orden de ideas, la exposición de motivos, estimó necesarias reformas jurídicas profundas, con el fin de crear normas que permitieran una vida individual más justa y segura, considerando al derecho como instrumento de transformación social.¹⁰⁹

Así es como el perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración de justicia a nuestro entender, debe ser un proceso permanente y dinámico, en el que se propongan alternativas de mayor calidad y profundidad con el objeto de que cada avance mejore la realidad social.

¹⁰⁹ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA PRIMERA REFORMA AL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL DE FECHA 17 DE DICIEMBRE DE 1986.

Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, se adicionó el artículo en comento para quedar como sigue:

ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil."

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado se encuentra pues, en el artículo 17 constitucional que por una parte, en su primer párrafo, exige a todo individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y ejercer violencia para reclamar su derecho, sin embargo en su segundo párrafo establece en reciprocidad, la garantía individual de acceso a la jurisdicción.

Es decir, el mismo precepto establece un derecho que resulta el corolario indispensable de la prohibición que mencionamos en las líneas que anteceden; nos referimos al derecho a la administración de justicia, el cual se traduce en la facultad

que tiene toda persona para acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos.

Así las cosas, el presente artículo constitucional por una parte consagra la prohibición que tienen los particulares de hacerse justicia por propia mano, niega la posibilidad que tienen los particulares de realizar actividades tendientes a que prevalezca su derecho frente al otro sin la intervención de los tribunales, y por otra parte, otorga la garantía para que todos los individuos sometan a la decisión de los tribunales la certeza, la efectividad y el alcance de sus derechos en conflicto a fin de que el obligado sea compelido a cumplir por un órgano jurisdiccional y no personalmente por su contrario.

Ahora bien, esta garantía de justicia debe ser enfocado bajo los dos aspectos fundamentales siguientes:

Primero, el que contempla el principio general y básico según el cual toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos. Este principio se encuentra expresamente reconocido en el segundo párrafo de este precepto y comprende por consiguiente, todo género de acciones procesales.

Segundo, el que contempla un recurso o procedimiento específicamente destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que comporten la violación de alguno o algunos de los derechos o libertades fundamentales que la Constitución consagra. Concebido en estos términos, tal recurso o procedimiento conocido bajo la denominación de "amparo", cuyos múltiples aspectos han sido fundamentales en el

control jurídico de la administración y en la salvaguarda de las garantías de los gobernados.

La garantía a la acción jurisdiccional está, pues, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, recogiendo los valores y principios que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

Ahora bien, el artículo que nos ocupa, impone a los órganos jurisdiccionales la obligación de estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes.

Al respecto, el maestro Burgoa opina que " lo anterior se traduce en una garantía de seguridad jurídica establecida en favor del gobernado, misma que imposibilita a las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar la justicia, teniendo en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellos ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. Continúa diciendo que la obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, toda vez que las autoridades estatales judiciales o tribunales, tienen el deber de actuar en favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga, de manera expedita de conformidad con los plazos procesales ".¹¹⁰

A nuestro entender, el calificativo de tribunales expeditos que menciona la constitución, supone la existencia de tribunales que tendrán a su cargo procedimientos prácticos sencillos y respetuosos del principio de economía procesal, características sin las cuales, no es concebible una justicia pronta y expedita.

¹¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Garantía Individuales*, Edit Porrúa, S.A., México, 1991, p. 618.

- Consecuentemente, si un procedimiento no cumple con esos supuestos, no puede tener propiamente el calificativo de EXPEDITO, mucho menos de adecuado y viable para conseguir una justicia pronta, acorde con las exigencias y demandas de gobernados con derecho a exigir, de entre sus garantías individuales, la de una administración rápida por parte del Estado.

Por otro lado, se impone una segunda obligación a los órganos encargados de decir el derecho, que consiste en que las resoluciones que los mismos dicten, sean emitidas de manera pronta completa e imparcial, pues en base a lo planteado en la exposición de motivos de la última reforma del artículo en comento, es la justicia que merece el pueblo de México.

Al referirnos a justicia pronta y expedita, es importante destacar la necesidad de que los procesos sean lo más simples y sencillos posibles, con los menores requisitos procesales, a fin de que los órganos ante los que sean ventilados dichos procesos, efectivamente impartan una justicia pronta y expedita.

Por otra parte es obligado comentar, que la economía procesal tiene relación directa con el artículo en comento, en virtud de que un tribunal será expedito y sus resoluciones se dictarán de manera pronta, en la medida en que los procedimientos a su cargo, respeten el principio de economía procesal.

La doctrina señala que el principio de economía procesal, consiste en que debe tratar de lograrse en el proceso, los mayores resultados posibles con el menor empleo de actividades, recursos y tiempos, es decir, lo que confirma este principio es que se simplifiquen los procedimientos; se limite con precisión el litigio; se admitan y practiquen sólo las pruebas que sean pertinentes y relevantes para la decisión de la

causa y que se desechen aquellos recursos e incidentes que sean notoriamente improcedentes.¹¹¹

Por lo expuesto en el párrafo que antecede, el procedimiento que sea sencillo, práctico, ágil y simplificado, logrará en gran medida los mayores resultados procesales y en consecuencia conseguirá una justicia más rápida y conveniente para las exigencias de las partes.

A contrario sensu, el procedimiento que tenga saturación de actividades, requisitos, recursos y tiempos, será un procedimiento obeso, tardado, impráctico, inoportuno e inoperante.

Es importante hacer mención que, para que la justicia pronta y expedita a la que se refiere el artículo en estudio pueda existir, es necesario un orden jurídico secundario coherente con las exigencias de la Constitución, pues ésta guarda una supremacía con respecto a las leyes que de ella emanan. En ese orden de ideas, es obvio y evidente que el precepto que se comenta, impone también la obligación a los legisladores de crear leyes que permitan una justicia pronta y expedita, pues de nada serviría que la Ley Suprema determinara postulados que no se respetaran en las leyes secundarias.

Es decir, si por una parte se establece en la Carta Fundamental, que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia y que sus resoluciones deben ser emitidas de manera pronta y expedita, resulta contradictorio que en las leyes secundarias se establezcan procedimientos en los que se comprendan plazos excesivos, y no solamente resulta contradictorio sino que viola la hegemonía de la Constitución, al

¹¹¹ GOMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Edit. Trillas, México, 1989, p.17.

crearse mediante el proceso legislativo, disposiciones que contraríen postulados supremos de la Ley Fundamental.

No obstante lo anterior y a pesar de que las leyes y las reformas a las mismas, son producto de todo un proceso legislativo llevado a cabo en el Congreso de la Unión, no siempre reflejan una optimización en sus contenidos; es decir, a pesar que los plazos procesales se encuentren en la ley, no siempre son adecuados y oportunos para conseguir una justicia pronta y expedita, situación que no les permite ir de acuerdo con los principios constitucionales. Resumiendo podríamos decir que no podrá haber justicia pronta y expedita mientras que las leyes secundarias no lo permitan.

El artículo 17 constitucional, también establece que los tribunales deberán emitir sus resoluciones de manera completa, de modo que las resoluciones que emitan los órganos jurisdiccionales, forzosamente deben analizar todas y cada una de las pretensiones que las partes sometan a su consideración.

Por otro lado, el artículo en comento es claro al establecer que los tribunales encargados de la administración de justicia deberán emitir sus resoluciones de manera imparcial.

Entiéndase por justicia imparcial, aquella que se ventila por los órganos jurisdiccionales de manera equitativa, sin que dichas autoridades puedan otorgar a ninguna persona moral o física, ventaja, privilegio o prerrogativa de cualquier índole o contenido que sea. Ya estudiamos que el Estado en su función jurisdiccional no es parte interesada en la relación jurídica, por lo que tanto las leyes

que rigen los procedimientos, como los juzgadores que vigilan su observancia, deben ser IMPARCIALES.

Al respecto, el Código Federal de Procedimientos Civiles, legislación supletoria al Código Fiscal, es muy claro al establecer lo siguiente:

Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, en sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes y estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal, que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.

Ahora bien, a la autoridad se le ha conferido de soberanía, dada la investidura y trascendencia de sus actividades gubernativas; dicha soberanía, es ejercida mediante los tres Poderes de la Unión, legislativo, judicial y ejecutivo. Esta última actividad, la realiza en su compleja tarea administrativa, siendo una de sus manifestaciones la emisión de resoluciones, que tienen una presunción de legalidad; dichas resoluciones, a pesar de esa presunción, pueden ser impugnadas por diferentes vías, ya sea mediante recurso administrativo, juicio contencioso administrativo, o bien juicio de garantías o amparo, ante órganos del mismo Estado en su actividad judicial; es decir, el Estado realiza actividades administrativas o jurisdiccionales según sea el caso; las primeras tienen lugar antes de poner los actos administrativos a consideración de los órganos jurisdiccionales, cuando el Estado actúa como parte en la relación, como titular de un interés público contrapuesto al del reclamante;

mientras que las segundas se presentan cuando el Estado actúa como órgano imparcial, independiente de los órganos que integran la compleja estructura administrativa.

En el caso de los tribunales administrativos, como ya estudiamos, se encuentran inmersos en el Poder Ejecutivo, sin embargo son independientes y autónomos; se encargan de resolver controversias suscitadas entre la autoridad administrativa y los gobernados.

En virtud de lo anterior, el hecho de que los tribunales administrativos actúen dentro del campo del ejecutivo, no tiene porque afectar la pureza de la función jurisdiccional ni tampoco la imparcialidad del juzgador que decide, toda vez que el mismo debe comportarse bajo el mandato único de la Ley, al hacer el examen jurisdiccional del acto administrativo de que se trate, determinando si se está frente de un acto ajustado a la norma legal y no a un acto dictado bajo el amparo de un supuesto interés estatal.

Por lo expuesto en el párrafo que antecede, una vez que se pone a consideración del órgano jurisdiccional un conflicto entre un gobernado y el Estado, éste no debe contar con ningún tipo de prerrogativas o ventajas, ya sea por parte del juez o de la legislación misma, en virtud de que, en base al Código Tributario, ésta tiene el carácter de parte en el juicio, circunstancia suficiente para que prevalezca la igualdad entre las partes, de lo contrario, los tribunales administrativos no tendrían razón de existir y el carácter de autónomos, independientes e imparciales, serían falsos calificativos.

Por eso y para que lo anterior sea posible, el artículo 17 Constitucional, también impone obligaciones tanto para los legisladores como para los juzgadores; en cuanto a los primeros, sostiene claramente el deber que tienen de no crear leyes que sean parciales, mientras que para los segundos de no beneficiar a ninguna persona a costa de otra y en cambio, conferir a las partes las mismas oportunidades procesales para exponer sus pretensiones y excepciones, con el fin de probar los hechos en que se basan aquéllas y para expresar sus propios alegatos.¹¹²

La conclusión a la que llegamos es que en los procesos ventilados ante cualquier Tribunal, ya sea del Poder Judicial o del Ejecutivo, el principio de igualdad entre las partes debe ser un elemento *sine-qua-non*, para conseguir una justicia imparcial, para lo cual y recordando lo dicho, son necesarios un grupo de normas imparciales que respeten la supremacía de la constitución, y una actividad jurisdiccional que se apegue estrictamente a las mismas.

Pasando al siguiente postulado, el artículo en estudio prevé que la impartición de justicia en México debe ser gratuita, quedando prohibidas las costas judiciales.

Al respecto, la exposición de motivos de la reforma a este artículo determina que la impartición de justicia debe ser gratuita para asegurar a todos el libre acceso a ella.¹¹³

Tomando en cuenta lo anterior, la prohibición expresa a las costas judiciales que prevé la Constitución, debe interpretarse como debe hacerse con toda la Constitución, desde el punto de vista histórico y desde el punto de vista del sistema

¹¹² OVALLE FAVELA, Op. cit., p. 188.

¹¹³ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, Op., cit.

que contiene la propia Constitución; y es correcta la observación, cuando habla de costas judiciales, se refiere a la capacidad para que el Estado imparta la justicia de manera gratuita y no haya la posibilidad de que quienes imparten la justicia, cobren costas por el servicios consubstancial a la naturaleza del Estado.

Es verdad que en algunas leyes secundarias hay la posibilidad de que se reclame el pago de gastos y costas judiciales, sin embargo son dos cosas distintas: los gastos y costas judiciales previstos en las leyes ordinarias, están debidamente reglamentadas ahí y la interpretación del precepto constitucional que nos motiva, debe ser en el sentido histórico, como fue concebido en su redacción original, en la Constitución de 1917.

En el tercer párrafo, el artículo 17 establece que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Este párrafo no estaba contemplado en el artículo anterior a la reforma y constituye una adición fundamental en el perfeccionamiento de la impartición de justicia en nuestro país.

A este respecto la exposición de motivos comentó, que los tribunales de justicia deben ser independientes para fortalecer en la realidad social, el principio de división de poderes; y por que la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional. cuanto de los justiciables, sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiente sólo de la ley.

En efecto, el respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes son piezas estructurales en la concepción del Estado mexicano, pues lo primero constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del Estado, garantía de libertad de los hombres, y el segundo contiene la base orgánica de la estructuración del poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico y su división forma parte del sistema general de protección a la libertad.

La necesidad de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue reconocida en la elaboración de las constituciones que surgieron en las revoluciones democráticas y liberales en América y Europa, por lo que el principio de división de poderes ha sido una de las bases fundamentales de la doctrina constitucional moderna. En México, como ya quedó establecido en el capítulo anterior, ya la Constitución de Apatzingán, primer ensayo constitucional mexicano, contiene la participación tripartita de la división de poderes, al establecer que la atribución de la soberanía consistía en la facultad de dictar leyes, en la facultad de hacerlas ejecutar y en la facultad de aplicarlas a los casos particulares, estableciendo en consecuencia, tres Organos de Gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el constitucionalismo mexicano, pues, se ha mantenido a través de toda su historia, incólume el esquema clásico de la división de poderes, salvo la Constitución de 1936, razón por la cual, el párrafo que se adiciona mediante la reforma en comento, refuerza y robustece al poder judicial, al disponer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Por lo anterior entendemos que están incluidos los tribunales administrativos, por estar expresamente reconocidos por la propia Constitución, en su artículo 73, Fracción XXIX-H, máxime que los mismos no contravierten el principio de división de poderes por el simple hecho de que los fallos que los mismos emiten, están sujetos a tribunales federales en vía de amparo.

Ahora bien, la exposición de motivos, sostiene que a la independencia objetiva, se une el conocimiento de lo que se hace y a la fe en lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del Derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la Ley.

Opinamos que las líneas que anteceden son muy elocuentes y claras al describir al juez como símbolo de la justicia y guardían del Derecho, es por ello que la independencia judicial requiere que los jueces al actuar, no han de tener otra norma rectora que la propia Ley. La sumisión del juez a la Ley, le hace independiente a la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan e incluso de su propia voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad.

Nos podemos dar cuenta pues, que el nuevo texto del artículo 17 constitucional, perfecciona y robustece la garantía individual del acceso a la jurisdicción al señalar sus cualidades: independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos, resoluciones que agoten las cuestiones planteadas de manera completa e imparcial para que se asegure el imperio del derecho, y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática.

Los encargados de realizar dicha tarea son pues, en todo momento y respetando la división de poderes, tanto el poder judicial como el poder legislativo, y en seguida explicaremos las razones:

Por una parte, se impone al poder judicial la obligación de respetar los plazos que se consignan en las leyes, dictar sus resoluciones de manera pronta y expedita, analizar todas y cada una de las pretensiones que las partes hagan valer en sus respectivos escritos de demanda y ser imparciales al administrar justicia; lo anterior en base a la tarea jurisdiccional de los órganos que tienen a su cargo la impartición de justicia, actividad ésta, que deberán realizar con estricto apego a las leyes que emita el Congreso de la Unión. Ahora bien, como lo señala el maestro Burgoa, " la actividad del Congreso de la Unión, órgano originado por y en la Constitución, debe estar forzosamente sometida a los imperativos de ella y los fundamentales o efectos objetivos de dicha actividad, o sea las leyes, tienen consiguientemente que supeditarse también y, en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la ley Fundamental, lo cual no es otra cosa que el principio de la supremacía constitucional ".¹¹⁴

De acuerdo con lo anterior, las leyes que emita el Congreso de la Unión en materia de impartición de justicia, deben procurar justicia pronta, completa e imparcial, de lo contrario no respetarían el precepto en estudio, que así lo exige.

En tal tenor, el poder legislativo, al crear leyes relativas a procesos legales y reformas a los mismos, debe ser cuidadoso en que las aprobaciones que a este respecto se realicen, respeten las exigencias de justicia pronta, completa y expedita.

¹¹⁴ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Edit., Porrúa, México, 1991, p. 365.

Finalmente y para concluir con el análisis del artículo 17 constitucional, diremos que las reformas al mismo, enriquecieron y adaptaron al presente, la garantía de acceso a la jurisdicción, explicando las características y peculiaridades que debe revestir la administración de justicia y demostrando la plena vigencia de los derechos del hombre y el respeto a sus libertades fundamentales, pues sólo así se justifica el mandato que prohíbe a la persona hacerse justicia por sí misma y ejercer violencia para reclamar su derecho.

Para complementar dichas reformas y con el propósito de avanzar en el logro de hacer más eficaz y expedita la impartición de justicia, se hicieron en ese año una serie de adiciones y modificaciones a la misma la Constitución, por ejemplo en sus artículos 73, 104 y 107.

A este respecto cabría comentar que el propio Ejecutivo Federal, propuso al H. Congreso de la Unión, en el último período extraordinario de sesiones, dar una correcta ubicación a la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo Contencioso Administrativo, adicionando el ya referido artículo 73 Constitucional, con la fracción XXIX H, para atribuir al propio Congreso de la Unión esta facultad, por considerar que era inapropiada la ubicación del segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104, de nuestra Carta Magna.

Por lo que toca a la reforma del 107 Constitucional, el objeto fue retribuir competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito.

La exposición de motivos de esta reforma, hace un análisis de la evolución del juicio de amparo, comentando que el mismo siempre se ha encargado del estricto apego a

la Constitución de todos los actos de las autoridades, sean éstas administrativas o judiciales.

Este doble control ha sido posible al dar competencia a los tribunales federales para impedir la realización de actos contrarios a la Ley, sea ésta federal o local, bajo el principio de que toda violación a una norma legal implica indirectamente un atentado contra la Constitución, que garantiza en sus artículos 14 y 16 el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación estricta de la ley a los casos concretos.

Hasta antes de la reforma, esta atribución del Poder Judicial se había regido por el principio de distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, en función de la cuantía del negocio, la naturaleza de la pena imponible o las particularidades jurídicas del asunto sometido a su conocimiento.

Ahora, se dispone que la Suprema Corte de Justicia conocerá solamente de los asuntos relacionados con la vigencia de la Constitución, mientras que los Tribunales Colegiados de Circuito, de aquéllos que tienen que ver con el respeto a las normas que de tal Constitución emanan; es decir la Suprema Corte se encarga de la interpretación definitiva de la Constitución y los Tribunales Colegiados el conocimiento de los problemas de legalidad o violación indirecta de la Constitución.

Estas reformas significaron la asignación de responsabilidades distintas pero siempre convergentes, para atender el interés nacional y las necesidades crecientes de la comunidad de la impartición de justicia pronta y expedita.

Por este motivo, también fueron forzosas reformas a la legislación fiscal como en seguida explicamos:

En materia de lo contencioso administrativo, la fracción V del artículo 107 de la Constitución, reservaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de la Segunda Sala, el conocimiento del Recurso de Revisión Fiscal, el cual podían interponer las autoridades contra las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal al fallar el recurso de revisión; es decir, la autoridad tenía la posibilidad de impugnar mediante recurso de revisión, ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal, resoluciones de las Salas Regionales que decretaren o negaren sobreseimientos y sentencias definitivas. Ahora bien en contra de las sentencias de la Sala Superior que resolvieran dicho recurso de revisión, la autoridad podía impugnar nuevamente ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Después de las reformas constitucionales, se hace toda una restructuración en la legislación fiscal: desaparece el referido recurso de revisión fiscal del que conocía la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia; se suprime el ya también mencionado recurso de revisión que antes se tramitaba ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal y se da competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, para que conozcan del Recurso de Revisión interpuesto por la autoridad, en contra de las sentencias de primera instancia.

Ahora bien, al suprimirse las facultades de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer del recurso de revisión fiscal, se estableció la llamada facultad de atracción, para conocer, como tribunal de primera instancia, juicios fiscales con características especiales, mismas que serán materia de estudio en su debido tiempo.

Así las cosas, esta reforma produjo modificaciones al procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación con objeto de que también la justicia impartida por este Tribunal, fuere pronta completa e imparcial.

Es claro pues, que todas las reformas comentadas tenían un fin común, el de perfeccionar la impartición de justicia en México, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad; en otras palabras, el de conseguir una administración de justicia pronta, expedita, completa e imparcial, que permitiera el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

En virtud de lo anterior, consideramos que las reformas aludidas, marcaron el inicio de una nueva época en la impartición de justicia y establecieron las bases para que el legislador ordinario expidiera leyes que permitieran al justiciable el acceso cabal a una justicia pronta, expedita, completa e imparcial, que además de ser gratuita estuviera a cargo de tribunales independientes.

Es por eso que consideramos, con el debido respeto, que los protagonistas y responsables de una justicia tardada, incompleta y parcial son precisamente los legisladores, que hacen posible el nacimiento de dichas leyes, al consentir su aprobación.

Lo anterior lo aseveramos pues, los juzgadores pueden bien respetar los plazos procesales que se consignan en las leyes, pero si los plazos procesales son excesivos, se lo debemos a los legisladores; o bien, si el procedimiento es a todas luces parcial, no es culpa de los que imparten justicia si no de los que crean las leyes.

En ese orden de ideas, si se pretende que la justicia que se administra en uno u otro procedimiento legal sea pronta, completa e imparcial, son los legisladores los que deberán tener presente que justicia que no es pronta, no es justicia; justicia que no es completa no es justicia y justicia que no es imparcial tampoco es justicia.

Una vez expuesto lo anterior y concluyendo que pronta, expedita, completa e imparcial son las cuatro categorías que definen el profundo sentido humanista del nuevo artículo 17 Constitucional, diremos que el juicio de nulidad regulado por el Código Fiscal de la Federación y ventilado por el Tribunal Fiscal de la Federación, no debe ser la excepción a los principios estudiados.

2.2. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y competencia que se establece en su propia Ley Orgánica.

Dicho tribunal se integra por una Sala Superior compuesta de 9 magistrados y 17 Salas Regionales disgregadas en 11 regiones del territorio nacional, compuestas por tres magistrados cada una.

Las Salas Regionales, conocen en razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante que impugne las resoluciones correspondientes, excepto en los casos en que el demandante no tenga domicilio fiscal en territorio nacional o que se trate de empresas que formen parte del sistema financiero o bien tengan según la Ley del Impuesto sobre la Renta, el carácter de

controladora o controlada, caso en el cual será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre la autoridad ordenadora que dictó la resolución impugnada.

Por otra parte dichas Salas también conocen de juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de su competencia. En estos casos la Sala competente será la que tenga jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar.

Por lo que toca a la competencia del Tribunal, inicialmente se estableció con competencia exclusiva en materia fiscal, pero mediante diversas reformas se ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza administrativa.

Actualmente el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá en única instancia, a través de las Salas Regionales y de la Sala Superior, cuando ésta ejerza su facultad de atracción, de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente recibido por el Estado; asimismo conocerán de las resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; de igual manera de las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores y las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Asimismo se les ha dado competencia para conocer de controversias en materia de pensiones y prestaciones sociales a los miembros de la fuerza aérea, armada, pensiones civiles ya sea a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; de los asuntos relacionados con los créditos a favor del Instituto de Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores; sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada; sobre resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Ahora bien, abundando sobre la facultad de atracción de la Sala Superior, ésta conocerá de aquéllos juicios que tengan características especiales, como por ejemplo que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, elevado al año o bien de aquellos casos que para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Una vez explicado lo anterior, continuaremos con la exposición del procedimiento contencioso administrativo ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación.

2.3. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO BAJO EL CODIGO FISCAL VIGENTE

2.3.1. PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

También llamado juicio de nulidad, procede contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideran ilegales, y que por lo tanto se deban impugnar. Tanto el particular como la autoridad, tienen la acción para impugnar una resolución ilegal; el particular la tiene para combatir una resolución que considere le causa perjuicios; por otro lado, la autoridad puede impugnar una resolución que ella misma haya dictado, que le sea favorable al particular, pero que considere que no está apegada a derecho.

El juicio de nulidad pues, sólo procede contra resoluciones de autoridades administrativas, que para poder ser impugnables, deben reunir ciertas características como el de ser definitivas, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa; personales y concretas; causar agravios; constar por escrito, con la salvedad de la negativa ficta; y ser nueva.

En base al principio de definitividad, el que una resolución sea definitiva quiere decir que el juicio de nulidad ante el tribunal, no puede promoverse si previamente no se han agotado los recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto establece, y que tengan por objeto modificar o nulificar dicho acto.

La esencia del principio resalta por sí mismo, ya que se procura que si el resultado que pretende el particular agraviado puede obtenerlo mediante el uso de otros

instrumentos de impugnación, es conveniente impedir la utilización innecesaria del juicio contencioso.

Por otra parte el hecho que sea personal y concreta, consiste en que esté dirigida a una persona determinada afectando su esfera jurídica y verse sobre una situación específica.

Que cause agravio significa que lesione un interés legítimo directo o indirecto. Es directo cuando afecta al que va dirigida la resolución e indirecto, cuando el afectado es persona distinta del titular de la resolución, pero que por su relación con éste, la Ley le imputa responsabilidad en cumplimiento de su obligación.

Que conste por escrito, es un postulado de seguridad jurídica establecido en el artículo 16 Constitucional; la salvedad es la negativa ficta, que consistente en el silencio de la autoridad durante plazo determinado, ante un recurso de algún gobernado, supuesto en el cual obviamente no existe una contestación por escrito, por lo que por seguridad jurídica, se presume contestada en sentido negativo, para que los particulares queden en aptitud de obrar como a su derecho convenga.

Si consta por escrito, la resolución debe ir firmada por el funcionario investido de las facultades para emitir la resolución.

Por nueva, entendemos que " su contenido no haya sido del conocimiento del particular con anterioridad, a través de otra resolución definitiva de la autoridad administrativa y haya sido consentida expresa o tácitamente, o bien que sea materia de algún medio de defensa ".¹¹⁵

¹¹⁵ RODRIGUEZ LOBATO. Op. cit., p. 255.

Ahora bien, el juicio de nulidad es ineficaz para impugnar resoluciones que no afecten los intereses jurídicos del demandante; que su impugnación no corresponda al Tribunal Fiscal de la Federación; o bien que haya sido materia de sentencia, pronunciada por dicho tribunal, siempre que hubiera identidad de las partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

Otras causas de improcedencia se presentarán cuando se trate de resoluciones respecto de las cuales hubiera consentimiento, es decir, cuando no se haya promovido medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala el Código Fiscal; que sean materia de recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio tribunal.

El hecho de que una resolución pueda impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa previo al juicio de nulidad y a pesar de ello se impugne ante el Tribunal, también provoca la improcedencia del juicio, con excepción de aquella cuya interposición sea optativa.

"En el procedimiento ante el Tribunal Fiscal, la norma general consiste en el requisito de agotamiento previo de los recursos o procedimientos administrativos internos, que se siguen ante la administración activa; sin embargo, esta regla admite excepciones en las que, aun cuando las leyes administrativas regulan la citada vía administrativa interna, es posible iniciar, de inmediato, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal." ¹¹⁶

¹¹⁶ VAZQUEZ ALFARO, Op., cit., p. 169

Asimismo constituye causa de improcedencia los actos que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; así como aquéllos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

El juicio de nulidad es improcedente contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente; las demandas en las que no se haga valer agravio alguno y cuando de las constancias de autos, apareciere claramente que no existe el acto reclamado también constituye causa de improcedencia.

Por otra parte la legislación tributaria determina las causales de sobreseimiento, entre las cuales se encuentra el desistimiento del demandante; cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia referidas en los párrafos que anteceden; así como en los casos en que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

Son también causas de sobreseimiento cuando la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado y en los demás casos en que por disposición legal, haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

2.3.2 PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD

En el juicio de nulidad serán parte el demandante, que puede serlo tanto el particular como la autoridad, en el primer caso, cuando el particular solicite la nulidad de una resolución que le cause agravios; en el segundo, cuando la autoridad impugne una resolución favorable a un particular y considere que no está apegada a derecho.

Cabe aclarar que las demandas interpuestas por la autoridad, no constituyen un acto de autoridad, pues ésta actúa en la misma forma en que lo haría cualquier particular al ejercitar su derecho.

También será parte en el juicio, el demandado, que en obvio de repeticiones, puede ser al particular como la autoridad misma.

El Titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada y en cualquier caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Asimismo será parte en el juicio, el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, al respecto cabe aclarar que se admite la posibilidad de que se apersona en juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le sea desfavorable.

2.3.3. LA DEMANDA

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad se inicia con la presentación de la demanda ante la Sala Regional competente; en el caso del particular, éste debe presentar la demanda dentro de los 45 días siguientes a aquél en el que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que al efecto haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existe notificación legalmente hecha.

Bajo la vigencia de códigos fiscales anteriores como el de 1981, el plazo para presentar la demanda, contestarla y ampliarla era de tan sólo 15 días, lo que hacía un procedimiento más ágil y expedito.

Desgraciadamente, los plazos se han ido incrementando en demérito de la justicia pronta y expedita, bandera de las reformas constitucionales que han quedado apuntadas en el presente trabajo.

Así las cosas, la exposición de motivos del nuevo Código de 1982, que derogó la de 1967, se dan las razones y lineamientos por los cuales dichos plazos se aumentaron a 45 días, al respecto dicha exposición manifestó que con el objeto de facilitar el siempre conflictivo cumplimiento de los deberes fiscales, era necesario dotar a la sociedad con un cuerpo de normas jurídicas, moderno y equilibrado.¹¹⁷

En la misma, también se manifestaba que se garantizaba una mejor defensa de los particulares, simplificando los diversos medios de defensa.

Los legisladores creyeron prudente que para simplificar los medios de defensa, era necesario ampliar considerablemente los plazos procesales a fin de que se pudieran presentar las pruebas correspondientes y los asuntos quedasen integrados prácticamente desde su origen, facilitando así su rápida resolución.

Sin embargo lejos de simplificarse el procedimiento, pensamos que estas reformas lo aletargaron por lo que consideramos pues, que este plazo de 45 días para la

¹¹⁷ EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1983.

presentación, contestación, ampliación y a la contestación a la ampliación, resulta excesivo; no respeta el postulado constitucional de justicia pronta y expedita, ni el principio de economía procesal, debiéndose por lo tanto, acortar dichos plazos para agilizar el procedimiento, pues es imposible pretender una justicia pronta y expedita cuando son los mismos plazos procesales los que atentan contra dicha prontitud.

En otro orden de ideas, la autoridad podrá presentar la demanda, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se emita la resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los últimos cinco años del último efecto, sin embargo los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Ahora bien, como ya apuntamos en párrafos antedichos, la autoridad al interponer su demanda, actúa como lo haría cualquier particular al ejercitar su derecho, es decir tanto la autoridad como los particulares, debieran estar en igualdad de circunstancias y su tratamiento en juicio también debiera ser igual, por lo que el particular, para presentar su demanda, debiera al igual que la autoridad, contar con los mismos cinco años para presentar la demanda, o bien la autoridad contar con 45 días para hacer lo propio, es decir, para conceder a las partes las mismas oportunidades en juicio y cumplir con el postulado constitucional de justicia imparcial, el plazo de la autoridad debería ser equivalente al del particular, sin embargo esto no es así por lo que se manifiesta la parcialidad en el procedimiento.

Pasando a los requisitos formales del escrito, éste deberá indicar el nombre, domicilio fiscal, en su caso la clave de registro federal de contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante, datos que de omitirse provocarían el desechamiento de la demanda por ser improcedente.

Ahora bien, en virtud de que ante el Tribunal Fiscal no procede la gestión de negocios, quien promueva en nombre de otro, deberá acreditar, al presentar la demanda, su debida representación otorgada en escritura pública o bien mediante carta poder firmada ante dos testigos, ratificando las firmas ante notario o Secretario del Tribunal Fiscal.

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Los particulares o sus representantes, podrán designar a Licenciados en Derecho que a su nombre reciban notificaciones, entendiéndose por esto la de realizar promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar, interponer recursos, etc.

A este respecto conviene mencionar que no es indispensable la asistencia de abogado, sin embargo, sí lo es en el supuesto de que se designe persona para oír y recibir notificaciones. Esta disposición prohíbe a nuestro juicio de manera acertada, la intervención de profesionistas ajenos a la abogacía, o de aquéllos que no cuenten con el título correspondiente. En ese orden de ideas, cabe hacer la observación de que los delegados designados por la autoridad para oír y recibir notificaciones, también debieran ser Licenciados en Derecho, para cumplir con el principio de igualdad entre las partes. Esta obligación no es análoga para la autoridad, el código de la materia no establece en ninguno de sus artículos, dicha obligación,

sencillamente se menciona que las autoridades podrán nombrar delegados para esos fines.

En la demanda inicial también deberá detallarse la resolución que se impugna, de lo contrario, la demanda se desechará por improcedente. Asimismo debe anexarse a ésta, la resolución que se impugne.

Debe indicarse la autoridad o autoridades demandadas o bien el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa. También será desecheda la demanda por improcedente si no se aclaran dichos datos.

Serán objeto de la demanda, los hechos que den motivo a la misma. El código correspondiente, señala que la demanda debe contemplar un capítulo de hechos, sin embargo y de manera acertada, no menciona sanción alguna en caso de omitir el referido capítulo.

Las pruebas que se ofrezcan también deben estar contempladas en el escrito inicial; el tribunal sólo admitirá las pruebas que se ofrezcan en la demanda y que al efecto se anexen a la misma pues, de lo contrario, no obstante que se señalen en el capítulo correspondiente, si éstas no se adjuntan se tendrán por no ofrecidas.

Son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Es fundamental la expresión de los agravios que le cause el acto impugnado, en virtud de que de omitirse éstos, la demanda se desechará por improcedente.

La demanda también deberá indicar el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya, que como ya quedó establecido, es aquél que tiene derechos incompatibles con el particular y compatibles con la autoridad, por lo que puede coadyuvar con ésta en juicio.

El escrito inicial contendrá un capítulo de puntos petitorios, que si bien es cierto no es exigido expresamente como un requisito de la demanda por el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, que es el que se aplica supletoriamente, sí lo determina.

Así mismo, debe indicarse la fecha, sin embargo tampoco es un requisito determinante, pues el cómputo de ley se realiza tomando en consideración la fecha de la presentación de la demanda ante el Tribunal Fiscal, o en los casos en que proceda la de su depósito en la oficina postal correspondiente.

La firma del promovente, evidentemente es primordial pues de no existir, constituye la nada jurídica de tal manera que provoca la inexistencia del documento y consecuentemente, la demanda se tiene por no presentada.

Hasta 1989, el Código Fiscal en vigor obligaba al magistrado a requerir mediante notificación personal al demandante, para que en el plazo de cinco días proporcionare los requisitos que hubiere omitido en la demanda, después del cual se tenía por desechada la demanda.

Desatinadamente, la legislación ha ido sufriendo reformas tendientes a hacer del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal, un procedimiento

saturado de obstáculos y dificultades, con el objeto de que paradójicamente, el administrado se defienda de las arbitrariedades de la administración pública.

Pasando a los documentos que deben agregarse a la demanda, éstos deberán ser una copia de la demanda para cada una de las partes y una copia de los anexos para el titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad que emitió la resolución impugnada o, en su caso, para el particular demandado.

Debe adjuntarse también el documento que acredite la representación del promovente o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal, cuando no gestione en nombre propio.

Es fundamental anexar al escrito de demanda el documento donde conste el acto impugnado o, si es el caso, la copia de la instancia no resuelta por la autoridad, pues finalmente en el primer supuesto, es el documento donde consta el acto de la autoridad que consideramos arbitrario e ilegal, mientras que en el segundo, constituye la negativa de la autoridad, a las pretensiones del gobernado.

La constancia de la notificación del acto impugnado, también es importante, pues es el documento que sirve para acreditar que la demanda se encuentra interpuesta en tiempo. Sin embargo la ley permite al demandante, bajo protesta de decir verdad, manifestar que no recibió la constancia de notificación, para lo cual deberá determinar la fecha en que recibió la resolución, que la recibió por correo o bien si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación así como el órgano en que ésta se hizo.

Si se hizo valer la prueba pericial, debe anexarse al escrito inicial, firmado por el demandante, el cuestionario que deba desahogar el perito, así como las demás pruebas documentales que se ofrezcan.

En caso de que las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a disposición del mismo, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran, para que a su costa se mande a expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible, para lo cual el demandante deberá identificar con toda precisión los documentos, y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se prevé que en ningún caso se requerirá el reenvío de un expediente administrativo.

El párrafo final de este artículo establece que cuando no se adjunten a la demanda los documentos probatorios, el magistrado instructor los tendrá por no ofrecidos.

Continúa diciendo que si se trata de las copias de la demanda para cada una de las partes; de los documentos anexos para la autoridad demandada titular; el poder donde se acredite la personalidad cuando no se gestione en nombre propio; el documento donde conste el acto impugnado, así como las constancias de notificación correspondientes, y las copias de cada uno de estos documentos anexos, la demanda se tendrá por no presentada; término éste que consideramos desafortunado pues a nuestro entender, el único caso en el que la demanda no se presenta, es cuando efectivamente no se hace lo propio en el término legal, o bien cuando se presenta sin la firma del promovente, en todos los demás casos sí se presenta pero el auto que debe recaer es el de admisión o desechamiento.

Ahora bien, la fracción segunda del artículo en comento, señala que se debe acompañar una copia de los documentos anexos y, obviamente las pruebas documentales ofrecidas son documentos anexos; debe entenderse que el demandante debe anexar copia de dichas pruebas documentales con el objeto de correr traslado de las mismas a la autoridad demandada titular.

Así las cosas, en el supuesto de que se acompañen las pruebas documentales ofrecidas y no se acompañen las copias que son anexos de la demanda, ¿se entiende entonces que se debe aplicar el último párrafo del artículo en comento y tener por no presentada la demanda?

La anterior interpretación, que desafortunadamente se ha llegado a presentar en el Tribunal, resulta incorrecta e incoherente, pues en el mismo precepto se dispone que cuando no se adjunten pruebas documentales al escrito de demanda, éstas se tendrán por no ofrecidas, pero por otra parte, si no se anexan las copias de las pruebas que servirán para correr traslado a la autoridad responsable titular, la demanda se tendrá por no presentada.

O por ejemplo, en el supuesto de que el particular presentare su demanda al día siguiente al en que fue notificado, pero no anexare a la misma las constancias de notificación respectivas, no hiciere la declaración bajo protesta de decir verdad aludida, ni existiere constancia de que dicha notificación se hubiere hecho por correo, ¿deberá el juzgador en estricta aplicación del artículo que nos ocupa, tener por no presentada la demanda?

A mayor abundamiento y basándonos en la aberrante interpretación que se le da al artículo en estudio, no cesan ahí las obligaciones impuestas al demandante, pues

debe anexar una copia de los documentos anexos, entendiéndose que se deberán adjuntar copias de: el documento donde el demandante acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada; del documento en donde conste el acto impugnado; de las constancias de notificación correspondientes y de todas las pruebas incluyendo el cuestionario que deba desahogar el perito, copias que de no adjuntarse al escrito inicial de demanda, éste se tendrá por no presentado.

Consideramos que el texto de este artículo, en su último párrafo, se presta a interpretaciones equívocas que afectan al particular y que además se traducen en requisitos excesivos en la presentación de la demanda.

También hasta 1989, el Código Fiscal de aquellos años disponía que el magistrado debía requerir mediante notificación personal al demandante, para que en el plazo de cinco días. proporcionare los documentos que hubiere omitido anexar a la demanda; transcurrido dicho plazo se tenía por desechada la misma.

Así tenemos que la exposición de motivos de las reformas realizadas al Código Fiscal de 1989 mencionaba que, en base a la dinámica económica que vivía el país, se creyó conveniente proponer reformas al Código Fiscal de la Federación tendientes a hacer efectiva la simplificación administrativa y la modernización de la administración tributaria. De manera que, en lo que respecta al procedimiento contencioso administrativo, se sugirió reformar entre otros, los artículos 208 y 209, relativos al escrito de demanda y sus anexos respectivamente, para señalar lo que sigue:

"... cuando se omitan los requisitos de orden formal se desechará por improcedente el juicio interpuesto y para el caso de que las pruebas no se acompañen se tendrán por no ofrecidas."¹¹⁸

Ahora bien, esto nos hace reflexionar y surge la interrogante obligada, ¿qué relación tiene una cosa con la otra?

Si dicha reforma pretendían introducir dinamismo al procedimiento, hay otras vías para conseguirlo, sin tener que afectar a los particulares, sin embargo dichas vías constituyen uno de los objetivos de este trabajo y se darán a conocer a su debido tiempo.

La referida exposición de motivos, sin embargo no ofreció mayores explicaciones tendientes a apoyar y justificar las reformas comentadas y así las cosas, a los artículos referidos se les anexó el párrafo propuesto.

En ese tenor, al analizar los requisitos que debe cubrir el escrito de demanda como los documentos que se deben anexar, tal pareciera que tuviéramos al litigar en esta materia, varias contrapartes; por un lado la autoridad demandada y por el otro al legislador y al juzgador, a quienes se les han olvidado los nobles propósitos para los que fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación; el legislador por una parte, cuando aprueba reformas abruptas y ásperas que sólo complican el litigio a los particulares y el juzgador, quien en ocasiones, al hacer una interpretación formal estricta de tales reformas, comete las mismas atrocidades que el propio legislador.

¹¹⁸ EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1989.

Es por eso que para mejorar esa situación, son apremiantes un grupo de leyes imparciales, coherentes y justas, y un cuerpo de juzgadores que las apliquen.

2.3.4. INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO

Una vez interpuesta la demanda, pueden presentarse circunstancias que hagan imposible la consecución del procedimiento en tanto no sean resueltas. Por lo tanto, el Código Fiscal de la Federación establece los casos en que el juicio contencioso administrativo es de previo y especial pronunciamiento.

INCOMPETENCIA EN RAZÓN DEL TERRITORIO

El incidente por incompetencia en razón del territorio, podrá interponerse cuando se promueva ante una de las Salas Regionales un juicio que la otra deba conocer, en cuyo caso la Sala incompetente, así deberá declararse y comunicar su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole para tales efectos, los autos.

ACUMULACION DE AUTOS

El incidente de acumulación de autos, se presenta cuando hay juicios pendientes de resolución en los que las partes son las mismas y se invocan agravios idénticos; o bien cuando, siendo diferentes las partes e invocándose agravios distintos, el acto impugnado sea uno sólo o se impugnen varias partes del mismo.

NULIDAD DE NOTIFICACIONES

Por lo que toca al de nulidad de notificaciones, éste se puede invocar cuando éstas no fueren hechas conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal. Dicho incidente deberá hacerse valer dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se conoció el hecho, debiendo ofrecer las pruebas pertinentes en el mismo escrito.

INTERRUPCIÓN POR CAUSA DE MUERTE O DISOLUCION

También será de previo y especial pronunciamiento, el incidente que se haga valer por interrupción por causa de muerte o disolución, supuestos en los cuales se aplicará de manera supletoria lo que al respecto dicte el Código Federal de Procedimientos Civiles.

RECUSACION DE MAGISTRADOS Y PERITOS

La recusación por causa de impedimento, será el incidente de previo y especial pronunciamiento aplicable cuando los magistrados o peritos del Tribunal se encuentren en alguno de los casos de impedimento establecidos en el propio Código Fiscal.

Quando se promuevan alguno de los incidentes previstos en el artículo en comento, se suspenderá el juicio en lo principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes podrán promoverse hasta antes de que se cierre la instrucción, con la salvedad del de nulidad de notificaciones, mismo que debe hacerse valer dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se conoció el hecho.

OTROS INCIDENTES

INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS

En el caso de que alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el magistrado instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio. La Sala resolverá la autenticidad del documento exclusivamente para efectos de dicho juicio.

Cabe aclarar que lo que se cuestiona en este incidente no es la autenticidad del documento sino de la firma que los suscribe.

En el caso de que proceda el incidente, cada parte nombrará su perito y en el supuesto de que éstos no estén de acuerdo, se nombrará un tercero en discordia.

Ahora bien, una vez comprobada la falsedad de la firma de la demanda ésta se tendrá por no presentada.

INCIDENTE DE SUSPENSION DE LA EJECUCION

Los particulares podran promover este incidente, en el caso de que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; deberá presentarse ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o haya conocido del mismo en primera instancia, y podrá promoverse hasta que se dicte sentencia o resolución firme de la Sala Regional, de la Sala Superior o bien del Tribunal Colegiado de Circuito. Mientras no se dicte la misma, la Sala Regional podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En los caso en que se promuevan estos incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite normal del proceso.

2.3.5. CONTESTACION DE LA DEMANDA

Una vez admitida la demanda, se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste en un término de 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

La falta de contestación de la demanda, funda la presunción de la existencia del acto impugnado y hace presumir la veracidad de los hechos expuestos en la demanda.

Este documento debe reunir ciertos requisitos, como expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que, al juicio del demandado, impidan que se emita decisión en cuanto al fondo o

demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda.

El demandado debe referirse de manera concreta a cada uno de los hechos que el demandante impute de manera expresa al demandado, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso y si omitiere referirse a ellos, se tendrán por ciertos, con la salvedad de que, en virtud de las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

El demandado asimismo deberá manifestar los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficiencia de los agravios y las pruebas que se ofrezcan. En caso de que se ofrezcan pruebas testimonial o pericial, deberán precisarse los hechos sobre los que deban versar, los nombres y domicilios de los peritos y de los testigos, requisitos éstos sin los cuales se tendrán por no ofrecidas las pruebas en mención.

Los documentos que deben acompañarse a la constatación de la demanda, consisten en copia de la contestación de la demanda y de los documentos que se acompañen para el demandante y en su caso, para el tercero señalado en la demanda; en caso de que el particular sea el demandado y no se gestione en nombre propio, el documento que acredite la representación del promovente.

Si se hizo valer la prueba pericial, el demandado deberá adjuntar a su escrito el cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado y también deberán ir junto con este escrito, las pruebas documentales que se ofrezcan, pues de no cumplir con ello, éstas se tendrán por no presentadas.

Por otra parte si el demandado no anexare los documentos referidos, se tendrá por no presentada la contestación de la demanda.

La autoridad no podrá cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, al emitir la contestación de su demanda.

SE prevé que la autoridad podrá allanarse a las pretensiones del demandante siempre y cuando lo haga antes de que se quede cerrada la instrucción.

2.3.6. AMPLIACION DE LA DEMANDA

La ampliación de la demanda puede darse en los supuestos en que se impugne una negativa ficta; se impugne un acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación cuando se de a conocer en su contestación y en los casos en que el acto administrativo no haya sido notificado, o bien cuando haya mediado notificación pero ésta haya sido ilegal.

La ampliación de la demanda deberá indicar los datos establecidos para la demanda y se deberán anexar los documentos previstos para la misma, excepto aquéllos que ya se hubiesen presentado con el escrito inicial.

Dicho escrito deberá presentarse ante la Sala que haya recibido la demanda, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma.

Si la ampliación de la demanda reúne los requisitos apuntados, ésta deberá ser admitida por el magistrado instructor, sin embargo si careciere de ellos, ésta sufrirá de las mismas sanciones previstas para la presentación de la demanda.

Ahora bien, una vez admitida la ampliación, se corre traslado a las autoridades demandadas para que un plazo de 45 días, produzcan su contestación, señalando en ella los motivos y fundamentos en que apoyan su resolución. Para que sea admitida la contestación a la ampliación, ésta deberá reunir los mismos requisitos de la contestación a la demanda y en caso de omisión de dichos requisitos, las sanciones serán las mismas que se imponen al contestarla.

El trámite normal del procedimiento continuará, una vez admitida la contestación a la ampliación de la demanda.

2.3.7. PERIODO PROBATORIO

De acuerdo con el Código Fiscal, hay en el procedimiento contencioso administrativo un período probatorio para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, pero no así para la documental, en virtud de que son el escrito de demanda y la contestación a la misma, los momentos procesales oportunos para acompañar los documentos que se ofrezcan como prueba, de lo contrario y como ya apuntamos, se tienen por no ofrecidas.

Por lo que toca a la prueba pericial, ésta se desahoga presentando las partes a sus peritos dentro de un plazo de diez días contados a partir del auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten su cargo y protesten su legal desempeño. Hecho lo anterior, el magistrado instructor cuando a su juicio deba presidir la

diligencia y lo permita la naturaleza de la misma, señalará lugar, día y hora para el desempeño de la prueba.

Los peritos tendrán un plazo de quince días para rendir su dictamen. Las partes podrán de manera justificada y por una sola vez, solicitar la sustitución de sus peritos antes de que se venza el plazo de diez días al que nos referimos en líneas anteriores.

El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos; en el caso de que no hubiere perito adscrito para cierta ciencia o arte sobre el cual deba versar el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios.

Cuando haya lugar a designar un perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo las partes cubrir los honorarios correspondientes.

Por lo que toca a la prueba testimonial, el código de la materia determina que se debe requerir a la parte oferente de la prueba para que presente a los testigos, y en el caso de que el oferente manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que para el efecto les señale.

De los testimonios se levantarán las actas pormenorizadas correspondientes, pudiendo tanto el magistrado como las partes, formular las preguntas que crean convenientes, tendientes a la aclaración de cualquier respuesta y que estén en relación directa con los hechos controvertidos. Por su parte, la autoridad rendirá su testimonio por escrito.

2.3.8. ESCRITO DE ALEGATOS.

El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes, que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, los cuales deberán ser considerados al dictar la sentencia.

2.3.9. CIERRE DE LA INSTRUCCION

Una vez vencidos los cinco días a que nos referimos en el párrafo anterior, sin que medie declaratoria expresa, se hayan o no presentado los alegatos, quedará cerrada la instrucción.

En los casos de sobreseimiento establecidos en el código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción para dictar sentencia.

Ahora bien, en la práctica no se determina con exactitud ni puntualidad el día en que concluye la sustanciación del juicio, de manera que tampoco se tiene la certidumbre de cuál será el plazo para la presentación del escrito de alegatos, teniendo que estar a expensas de la publicación de dicho plazo en listas. Consecuentemente la fecha de cierre de la instrucción es también incierta.

En cambio en procesos anteriores como el que se ventilaba en 1981, el magistrado instructor, en la misma audiencia para el desahogo de pruebas y alegatos, una vez concluida la sustanciación del juicio, declaraba cerrada la instrucción y contaba con un plazo de 15 días para formular el proyecto respectivo.

2.3.10. FACULTAD ATRAYENTE DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Como ha quedado precisado, las Salas Regionales se encargarán de ventilar el juicio hasta el cierre de la instrucción; ahora bien, la encargada de dictar sentencia será la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, ejercitando de oficio, a petición fundada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la misma Sala Regional, su facultad de atracción. Lo anterior, exclusivamente en tratándose de ciertos juicios que tengan características especiales, que consisten en que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal elevado al año, o bien en negocios en los que para su resolución, sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

La Sala Superior puede ejercer esta facultad de oficio comunicándole lo anterior a la Sala Regional que conozca del negocio, antes de que ésta admita la contestación de la demanda.

La Sala Regional y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de aquélla, pueden formular la petición ante la Sala Superior para que ejerza dicha facultad.

Los acuerdos de la Sala Superior que admitan la petición o que de oficio decidan resolver el juicio, serán notificados personalmente a las partes por la Sala Regional; en el mismo acuerdo se les requerirá que señalen domicilio para oír y recibir notificaciones y a las personas autorizadas para tal efecto, en la sede de la Sala

Superior, de no cumplir con dicho requerimiento, la resolución que dicte la Sala Superior les será notificada por lista.

Vale la pena hacer notar que la facultad de atracción de la Sala Superior es discrecional, ya que contra el acuerdo en que acepte o no resolver el juicio con características especiales, no procede recurso alguno.

También es importante mencionar que al único que se le priva de la posibilidad de solicitar a la Sala Superior, ejerza su facultad de atracción, es al particular, situación que rompe con el principio procesal de igualdad entre las partes, que manifiesta que deben de concederse a las partes las mismas oportunidades, términos recursos y toda clase de medios procesales, en sus pretensiones en el litigio.

2.3.11. SENTENCIA

La sentencia puede ser formulada por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción.

El magistrado instructor cuenta, al cierre de la instrucción con 45 días para realizar el proyecto de sentencia; si es aprobado por los demás magistrados, se firma y queda elevado a la categoría de sentencia; por otra parte, en el caso de que la votación sea por mayoría, el magistrado que no haya estado de acuerdo con el proyecto, tiene dos alternativas:

- a) Limitarse a expresar que vota en contra del proyecto.

b) Formular un voto particular, razonado en un plazo de diez días, después de los cuales deberá dictarse sentencia.

Ahora bien, si el proyecto del magistrado instructor no es aceptado por los demás magistrados, la sentencia se dicta con los argumentos de la mayoría y el proyecto queda como voto particular.

El plazo que se prevé para dictar sentencia, también se ha ido incrementando a lo largo de la vida del juicio contencioso administrativo y del Tribunal Fiscal de la Federación. Pensamos que el plazo actual de 60 días es excesivo y no concuerda con el postulado constitucional de justicia pronta y expedita, razón por la cual sería conveniente que dicho plazo se abreviara.

La sentencia que dicte el Tribunal, debe revestir ciertos requisitos, que como ya estudiamos están previstos en nuestra Carta Magna. Así las cosas, las sentencias deben ser prontas, completas e imparciales.

De igual manera, las sentencias deben satisfacer el principio de congruencia, esto es, que el Tribunal al resolver la controversia, deber hacerlo en base a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer por los que controvierten; no deben tener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

Por su parte el Código Fiscal determina que las sentencias deben fundarse en derecho, esto es, deben fundarse y motivarse, de acuerdo con el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Con el fin de que lo anterior quede mejor explicado, nos es de gran utilidad la jurisprudencia que a continuación transcribimos:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE ESTAR ADECUADA Y SUFICIENTEMENTE FUNDADO Y MOTIVADO, ENTENDIÉNDOSE POR LO PRIMERO QUE HA DE EXPRESARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL APLICABLE AL CASO, Y POR LO SEGUNDO, QUE TAMBIÉN DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS, RAZONES PARTICULARES O CAUSAS INMEDIATAS QUE SE HAYAN TENIDO EN CONSIDERACIÓN PARA LA EMISIÓN DEL ACTO, SIENDO NECESARIO ADEMÁS QUE EXISTA ADECUACIÓN ENTRE LOS MOTIVOS ADUCIDOS Y LAS NORMAS APLICABLES, QUE EN EL CASO CONCRETO SE CONFIGUREN LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS.¹¹⁹

2.3.11.1. EFECTOS DE LA SENTENCIA

En cuanto al sentido de la sentencia, el fallo puede reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada; si declara la nulidad para determinados efectos, se debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

¹¹⁹ AMPARO EN REVISIÓN 8280/87.- AUGUSTO VALLEJO OLIVO.- 24 DE JUNIO DE 1968.- SVOTOS PONENTE: JOSE RIVERA PEREZ CAMPOS.

2.3.11.2. CAUSALES DE NULIDAD

El Código Fiscal de la Federación, establece las diferentes causas por las que una resolución administrativa, puede ser declarada como ilegal y en relación con los efectos de la sentencia, éstas pueden ser nulas lisa y llanamente o bien pueden ser declaradas nulas para ciertos efectos, a saber:

La incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución, produce la nulidad lisa y llana de la misma.

Por otra parte, la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso, provocará que se declare la nulidad para los efectos de que la autoridad emita una nueva resolución en la que cumpla con las omisiones en las que haya incurrido.

Se declarará la nulidad para los efectos de que la autoridad reponga los vicios del procedimiento, cuando éstos se hayan presentado en el procedimiento y afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

Ahora bien, si los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron distintos, se apreciaron en forma equivocada, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, el Tribunal deberá declarar la nulidad lisa y llana.

En el caso en que la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades, es decir cuando la autoridad se haya excedido en sus facultades discrecionales, la sentencia que emita el Tribunal deberá ser de nulidad para los efectos de que la autoridad demandada emita una nueva resolución, en la que no se incurra nuevamente en la infracción planteada y se apegue a derecho.

Por lo anterior conviene comentar que la autoridad está facultada para decidir discrecionalmente, no obstante lo anterior, la resolución que emita, debe estar debidamente fundada y motivada de acuerdo con el principio de legalidad al que nos hemos referido.

Una vez analizados los efectos de la sentencia podemos concluir que el Procedimiento Contencioso Administrativo que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tiene en nuestro medio un alcance de plena jurisdicción cuando emite sentencias que anulan lisa y llanamente una resolución; sin embargo no es un tribunal de plena jurisdicción en los casos en que la nulidad se dicta para ciertos efectos; los magistrados deben entonces concretarse al análisis de la legalidad de las resoluciones controvertidas para reconocer la validez o declarar la nulidad, con el objeto simplemente de declarar en qué sentido la autoridad demandada ha de dictar la nueva resolución, sin que les sea posible sustituir al ente oficial demandado, obligándolo a actuar en determinado sentido. Son esas las circunstancias que originan que en el procedimiento en estudio no se contemple la figura de la cosa juzgada, pues las autoridades hacendarias incesantemente agobian a los particulares emitiendo nuevos actos administrativos. Así las cosas, pensamos que sin la cosa juzgada, el mundo sería un caos de litigios pues, fácil es imaginar lo que sucedería si hubiese la posibilidad de promover un sin número de juicios sobre las mismas

cuestiones ya resueltas por una sentencia ejecutoriada. Es por eso que es apremiante la consagración de la Institución que estudiamos, en atención a que constituye una necesidad de orden público y de seguridad jurídica.

No pretendo abundar en este trabajo sobre la naturaleza y alcances de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, pues es un tema tan extenso y delicado que podría ser materia de otra tesis, sin embargo si me gustaría hacer la observación que, en virtud de que en algunos casos las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación son meramente declarativas, éste no ha alcanzado su plena jurisdicción, razón por la cual no se obedece ni se contempla lo establecido en el artículo 17 Constitucional, en el sentido de que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Por otra parte, al no contemplarse la figura de la cosa juzgada, se contraviene una vez más el artículo referido toda vez que no se administra una justicia completa ni tampoco imparcial, rompiéndose por ende el principio de igualdad entre las partes.

2.3.12. RECURSOS PROCESALES

OBJECCIÓN DE AUTOS

Existe en la legislación actual la posibilidad de objetar los autos que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba. Las partes podrán hacer valer dicho objeción mediante escrito que presenten en el plazo de quince días a partir de que surta efectos la notificación del auto que se

pretenda impugnar. La objeción se decidirá en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva.

RECURSO DE RECLAMACIÓN

Este recurso procede ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna de las pruebas; contra resoluciones que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención del tercero.

Cualquiera de las personas referidas en el párrafo anterior, podrán interponer este recurso dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

Hecho lo anterior, el magistrado instructor correrá traslado a la contraparte, misma que tendrá quince días para manifestar lo que a su derecho convenga y sin más trámite, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

Ahora bien, consideramos que estos dos recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, por economía procesal y para evitar confusiones, bien podrían homologarse, para quedar en un solo artículo, el cual llevaría el nombre de recurso de reclamación y se dispondría que las partes podrían objetar los autos que admitieran o desecharan la demanda, declararan el sobreseimiento del juicio, admitieran o desecharan la contestación de la demanda, admitieran o desecharan la intervención del tercero perjudicado o bien que admitieran o desecharan alguna prueba. Obviamente solo procedería el amparo y la revisión, en contra de los autos

que declaran improcedente este recurso cuando se hubiere impugnado el desechamiento de la demanda, de alguna prueba, el sobreseimiento del juicio o en su caso, el desechamiento de la contestación.

El fin de nuestra propuesta pues, es integrar a todas las causas de impugnación de los autos a los que nos hemos referido, lo cual se prestaría a menos confusiones y sería más práctico para los contendientes; por otra parte y en nombre de la economía procesal, sería conveniente que el magistrado dictase la resolución que recayera al recurso que impugnara el auto admisorio de una demanda o de la contestación a la misma, en un plazo breve sin tener que esperar a la sentencia respectiva.

Es también importante mencionar que como quedó ya establecido, el Código Fiscal prevé los supuestos en los cuales la demanda o la contestación, deben desecharse por improcedentes; contra dichos autos procede el recurso de reclamación. La legislación en comento también establece los casos en los cuales la demanda o la contestación se tienen por no presentadas y las pruebas por no ofrecidas; autos contra los cuales no se prevé ningún medio de defensa previa al juicio de garantías o al de revisión según sea el caso.

Por lo anterior, obligado es reconocer que al homologar el recurso de objeción y el de reclamación, será indiscutible ampliar dicho recurso con el fin de que tanto el particular como la autoridad, estén en la posibilidad de objetar autos que tengan por no presentada la demanda o la contestación, según sea el caso, y por no ofrecidas alguna de las pruebas. Lo anterior en virtud de que no se prevé en la legislación tributaria actual, la oportunidad de objetar dichos autos, razón por la cual la única instancia viable sería el juicio de amparo.

C).- LA QUEJA

Para obtener el debido cumplimiento de la sentencia, cuando la autoridad demandada repite un acto o resolución anulados en sede contencioso administrativa, así como cuando se incurre en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia definitiva, el afectado puede ocurrir en queja.

Así las cosas, el código de la materia establece que en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia. Dicho escrito deberá interponerse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca y procederá en contra de la indebida repetición de un acto o resolución anulado o cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.

Una vez interpuesto el escrito de queja, el magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, quien tendrá un plazo de cinco días para que justifique el acto o resolución que haya motivado la queja. Con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en cinco días.

En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala dejará sin efecto el acto repetido y le notificará al funcionario responsable, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. Asimismo se notificará al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, imponiéndole además una multa hasta de noventa veces el salario mínimo vigente correspondiente al Distrito Federal.

Si hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efecto el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que de el cumplimiento correspondiente al fallo.

Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando se solicite ante la autoridad ejecutora y se garantice debidamente el interés fiscal.

Este incidente no precisamente constituye la consagración en el texto de la ley ordinaria del principio que contempla el artículo 17 Constitucional, bajo las reformas de 1987 ya comentadas, en el sentido de que ordena que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, pues es conveniente recalcar que la legislación en vigor no prevé solución alguna en los casos en que la autoridad demandada incumpla lisa y llanamente la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal; situación que no deja otra posibilidad mas que acudir a los Tribunales Colegiados de Circuito en busca de la protección de la justicia federal. Por lo anterior, sería conveñiente que la queja también se extendiera a los casos de cabal incumplimiento del fallo por parte de la demandada, para que el mandato de nuestra ley suprema en cuanto a justicia completa, goce de plena eficacia; por lo que sería provechoso que en ulterior reforma se suprimiese el párrafo final de la fracción I del artículo en comentario, en la que se expresa que la queja no procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa. Sólo así la justicia administrativa será completa.

Por las razones referidas en este capítulo, consideramos que la justicia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, padece de deficiencias originadas la por falta de inmediatez en virtud de los plazos excesivos; falta de imparcialidad por ciertos

preceptos que favorecen a la autoridad y así mismo falta de bondad a la que se refería la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, gracias a reformas que fomentan el terrorismo fiscal.

Es obligado, dados los fines de este trabajo, comentar que la Constitución en la fracción cuarta de su artículo 107, prevé que en materia administrativa el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal; continúa diciendo que NO SERÁ NECESARIO, agotar éstos cuando la ley que los establezca, exija para otorgar la suspensión del acto reclamado mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar dicha suspensión.

Este artículo constituye pues, una excepción al principio de definitividad consagrado en la misma Ley de Amparo en la fracción XIII del artículo 73 y descalifica aquellos procedimientos que impongan requisitos excesivos para otorgar la suspensión del procedimiento. De ahí la importancia de hacer una comparación entre los requisitos que establece el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Amparo que a continuación apuntaremos.

El Código Fiscal de la Federación establece, para decretar la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, los siguientes requisitos:

- a).- Solicitar la suspensión ante la autoridad que haya emitido el acto.
- b).- Garantizar el interés fiscal, que puede hacerse mediante depósito, prenda o hipoteca, fianza autorizada mediante Institución autorizada, obligado solidario o mediante un embargo en la vía administrativa.

c).- Acreditar la impugnación que se hubiere intentado, que para los efectos de nuestro trabajo, sería la demanda nulidad debidamente presentada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyos requisitos exagerados ya han quedado analizados con antelación.

Por otra parte los requisitos que establece la ley de Amparo son los siguientes:

a).- Solicitar la suspensión ante el Juzgado de Distrito en la demanda de garantías correspondiente.

b).- Depósito de la cantidad que se cobra ante la tesorería de la Federación o de la entidad federativa o municipio que corresponda, siempre y cuando se haya garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora o cuando al juicio del juez la suma no pueda ser pagada por el quejoso.

En cuanto a la demanda de garantías, ésta deberá formularse por escrito y contener nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre; nombre y domicilio del tercero perjudicado, autoridad o autoridades responsables, la ley o acto que de cada autoridad se reclame, así como los hechos y fundamentos de los conceptos de violación; los preceptos constitucionales que el quejoso estime violados, así como el concepto o conceptos de las violaciones por las leyes o actos de la autoridad.

A la demanda deberán adjuntarse copias de la demanda para las autoridades responsables, para el tercero perjudicado si lo hubiera, para el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión en caso de solicitarse.

Cabe aclarar que la Ley de Amparo y no así el Código Fiscal de la Federación, prevé un plazo de tres días para que el quejoso subsane los errores y omisiones en la demanda que no se ajusten a la propia Ley, o bien no se hayan anexado las copias correspondientes.

Se desprende pues, que la ley de Amparo impone menos requisitos para otorgar la suspensión del acto reclamado que el propio Código Fiscal de la Federación, por lo que los litigantes, haciendo valer la excepción al principio de definitividad, bien podrían solicitar el amparo de la Justicia Federal ante los Juzgados de Distrito, pues la justicia que ahí se administra, tiene significativas ventajas sobre la que se administra en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por una parte por que el procedimiento es mucho más rápido y expedito que el contencioso, no establece tantos requisitos y las sentencias pronunciadas sí pueden exigir a las autoridades la ejecutoriedad y no se trata de sentencias que se dicten para ciertos efectos, es decir las sentencias otorgan el amparo o lo niegan.

Antes el procedimiento contencioso administrativo era tan sencillo que la excepción al principio de definitividad no le era aplicable, sin embargo y desgraciadamente, gracias a las múltiples reformas que lo han entorpecido, el procedimiento actual sí se ajusta a la mencionada excepción, lo cual resulta alarmante pues es la propia Constitución la que descalifica el juicio de nulidad y por ende se pone en duda su eficacia y la del propio Tribunal Fiscal de la Federación.

Caben destacar las palabras del Maestro Ignacio Burgoa, quien opina que entre las instituciones jurídicas y la realidad, debe existir una adecuación, para evitar que el derecho se vuelva obsoleto y por ende en inútil o hasta regresivo.¹²⁰

Creemos que la actual justicia ante el Tribunal Fiscal no concuerda con la realidad ni con las exigencias constitucionales que hemos comentado a lo largo de este trabajo, pues ha perdido sus características originales de ser sencilla, práctica, completa, pronta, expedita, imparcial y bondadosa, pues las razones de la creación de un Tribunal Administrativo eran precisamente que dicho tribunal se encargara de defender a los particulares en contra de las arbitrariedades de la autoridad, sin embargo ha sufrido una regresión para convertirse en una justicia lenta, pesada, parcial, incompleta y cargada de requisitos contrarios a la naturaleza misma de los tribunales administrativos.

Por lo expuesto, es forzosa una reestructuración del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación que creemos útil y pertinente en pro de la adecuación de la justicia que ante el mismo se imparte, con la realidad y con la Constitución, tarea a la que nos abocaremos en el siguiente capítulo.

¹²⁰ BURGOA ORIHUELA, "Garantías...". Op. cit., 1991, p. palabras preliminares sobre la segunda edición.

CAPITULO TERCERO

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN HACIA UNA JUSTICIA PRONTA EXPEDITA E IMPARCIAL

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN HACIA UNA JUSTICIA PRONTA EXPEDITA E IMPARCIAL

Los fines de las reformas al artículo 17 Constitucional son claras y como quedó expuesto, persiguen una optimización en la administración de justicia. Así las cosas y en base a las razones expuestas en el capítulo anterior, conviene hacer modificaciones al Código Fiscal de la Federación, a fin de que el procedimiento que se sigue ante el mismo, sea sencillo, ligero, rápido e imparcial, satisfaciendo así los postulados del referido artículo 17 Constitucional y las necesidades de una justicia pronta completa e imparcial que demandan los gobernados.

3.1. REFORMAS AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Las reformas que proponemos en esta tesis, se pueden dividir en tres grupos dependiendo del sentido y el objeto de las mismas, a saber:

1.- **ECONOMÍA PROCESAL.** Las reformas que proponemos bajo este rubro, van encaminadas a alcanzar una justicia pronta y expedita en el Tribunal Fiscal de la Federación como lo exige el artículo 17 Constitucional; así las cosas, nos basamos principalmente en el principio de economía procesal que propone la simplificación de los procedimientos, sugerencia que consideramos fundamental para llegar a nuestros objetivos. En ese orden de ideas, proponemos lo siguiente:

- a).- Oralidad en el procedimiento.
- b).- Reducción de los plazos procesales.
- c).- Homologación de la objeción y el recurso de reclamación.
- d).- Reducción de los anexos de la demanda.

2.- IGUALDAD ENTRE LAS PARTES

A este respecto es importante recordar que las partes en el juicio contencioso administrativo son la autoridad y los particulares, razón por la cual debieran tener el mismo tratamiento en juicio, máxime que como ya estudiamos, el artículo 17 Constitucional determina la imparcialidad en la impartición de justicia. Por esas razones, creemos importante hacer las siguientes propuestas:

- a).- Igual plazo para presentar la demanda
- b).- Oportunidad para que el particular solicite a la Sala Superior ejerza la facultad atrayente.
- c).- Obligación para los encargados de la defensa jurídica de las autoridades de ser licenciados en derecho.

3.- BONDAD EN EL PROCEDIMIENTO

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación, tuvo razones nobles y según palabras del propio Presidente de la República en ese entonces, General Lázaro Cárdenas, los fines del tribunal iban encaminados a proteger a los gobernados en contra de las arbitrariedades de las autoridades, sin embargo las cualidades y virtudes del procedimiento seguido ante sodicho tribunal han desaparecido, razón por la cual recomendamos los siguiente:

- a).- Reducción de los anexos de la demanda.
- b).- Revisión de la demanda por parte del juzgador (tres días para subsanar omisiones o errores).

Son estas pues, las reformas que proponemos para el procedimiento contencioso administrativo, con el objeto de que la justicia que en el mismo se imparte, sea pronta expedita e imparcial. Dichas características serán razonadas a continuación.

3.1.1. ECONOMIA PROCESAL

3.1.1.1. ORALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO

Creemos que para que exista un procedimiento rápido y expedito, es determinante que el mismo tenga un elemento esencial que es la oralidad, característica ésta de la que carece el juicio de nulidad. Creemos conveniente realizar un breve análisis de la misma.

En el presente, más que hablar propiamente de procesos orales o escritos, como manifiesta el maestro Cipriano Gómez Lara, "lo correcto es hablar de tendencias hacia la oralidad o hacia la escritura, pues por una parte, el referimos a la oralidad del procedimiento en un sentido puro, solamente tendría sentido dentro de un enfoque histórico, es decir, en algunas épocas de la humanidad hubo procesos puramente orales, sobre todo los procesos primitivos, como el llamado de Salomón.

Las partes llegaban ante el juez, que podía ser el rey o un anciano respetado y distinguido, pero no había registro alguno de las actuaciones, característica ésta de los procesos puramente orales, los cuales como podemos apreciar, tienen más importancia histórica que práctica en virtud de que este tipo de procesos puramente orales, con la evolución de grupos sociales casi ya no existen."¹²¹

"Por otra parte, los procedimientos meramente escritos predominaron en Europa en los siglos XII al XVIII y se caracterizaron por la falta de relaciones inmediatas entre el juzgador y las partes, la falta de publicidad y la secuencia muy prolongada de plazos."¹²²

Ahora bien, podemos afirmar que, a pesar de que en épocas pretéritas también existieron ese tipo de procesos, en la actualidad no puede haber procesos puramente escritos, en virtud de que existen momentos procesales en que se requiere forzosamente de la oralidad.

Lo cierto es que actualmente, cualquier tipo de proceso lleva alguna clase de registro escrito, es decir, un expediente. En ese orden de ideas habrá que determinar la

¹²¹ GÓMEZ LARA, Op. cit., p 16

¹²² OVALLE FAVELA, Op. cit., p. 192

presencia, bien de la palabra hablada sobre la escritura o viceversa, para calificar el proceso con tendencia a la oralidad o a la escritura.

Por lo anterior, llegamos a la conclusión de que la escritura y la oralidad, son elementos que deben de combinarse y coexistir en cualquier proceso moderno.

Ahora bien, la oralidad en el procedimiento, trae consigo otras características que le son indiscutibles. Se encuentran entre otras la CONCENTRACION DE ACTUACIONES y la INMEDIATEZ FISICA DEL JUEZ CON LOS DEMAS SUJETOS PROCESALES (INMEDIACIÓN), que son las que nos interesan para los efectos del presente trabajo.

Al hablar de concentración de actuaciones, es forzoso ocuparnos del principio de economía procesal, al que ya nos hemos referido, mismo que postula que debe lograrse en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de la actividades, recursos y tiempos.

Es justamente lo que implica el principio de concentración de actuaciones, que llevado al extremo, sería el ejemplo de un juicios relámpago en el cual, en una sola mañana se citara a las partes a una audiencia de demanda, excepciones, pruebas alegatos y sentencia.

Hay juicios en los cuales es factible la celeridad, sin embargo hay otros en los cuales están en juego cuestiones delicadas que ameriten una mayor reflexión y un análisis más profundo y detenido, en razón de la importancia de los puntos cuestionados, donde se tengan que valorar documentos, confesiones, testimonios, peritajes, etc.

Lo óptimo es buscar el término medio y adecuado, de tal suerte que el proceso no sea tan corto que sea imposible el desahogo conveniente del mismo por la premura de los plazos procesales, ni tan prolongado que se menoscaben los fines y propósitos de la justicia.

Es importante recalcar que la concentración de actuaciones no es compatible con un procedimiento donde predomine la escritura, consecuentemente la concentración, por su naturaleza, sólo se puede llevar a cabo en un proceso con tendencias preponderantes a la oralidad.

Por eso la oralidad es importante en el juicio, pues es un elemento que puede acelerar los actos procesales, siempre y cuando éstos efectivamente puedan llevarse a cabo de manera oral. La escritura por otro lado, puede ser importante para llevar un registro de todo lo actuado durante el procedimiento, sin embargo puede pasar a ser eso, un simple instrumento o factor de registro.

En el procedimiento ante el Tribunal Fiscal que nos ocupa, sería esencial la concentración actuaciones mediante una audiencia en la que el juez pudiera paralelamente desahogar y valorar las pruebas, haciendo toda clase de preguntas a las partes, testigos y peritos. Por otra parte también sería conveniente que los contendientes pudieran también exponer oralmente sus conclusiones y alegatos; por una parte, porque esta etapa conclusiva constituye una fase en la que las partes tendrían la oportunidad de, verbalmente, precisar y reafirmar sus pretensiones con base en los resultados inmediatos de la actividad probatoria, lo cual podría tener un impacto importante y más eficaz que los alegatos por escrito, en virtud de que la elocuencia, el buen uso de la palabra hablada y la espontaneidad del locutor. constituyen una herramienta muy poderosa para puntualizar y enfatizar ideas y

conceptos que surjan en virtud de la controversia, pudiendo crear una influencia que trascienda a la decisión del juzgador. Ahora bien, por otro lado, esta etapa constituye también el término de la actividad de las partes en el proceso, por lo que al finalizar la audiencia, el magistrado instructor podría señalar una fecha precisa para emitir la sentencia, o bien contar con un plazo establecido en la ley para hacer lo propio.

En la legislación actual, se establece que diez días después de que hubiere concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impidiera su resolución, el magistrado instructor notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, después de los cuales quedará cerrada la instrucción sin declaratoria expresa. Sin embargo, consideramos que esta disposición es muy vaga y ambigua pues nos podemos hacer la siguiente pregunta: ¿cuándo concluye la sustanciación del juicio? No hay en la Ley un término específico que determine el momento en que deba concluir la sustanciación del juicio, es decir, se deja en plena libertad al juzgador para determinar ese instante. Ese momento pues, no es determinable y por ende, tampoco lo es el día en que el magistrado tendrá a bien notificar por lista a las partes, para que a partir de esa fecha, formulen sus alegatos en un término de cinco días; consecuentemente no son tampoco ciertas las fechas en las que se cerrará la instrucción y en las que deberá dictarse la sentencia respectiva, situación ésta que se vuelve delicada, sobre todo si pretendemos que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Concluimos pues, que la audiencia terminará con ese problema pues finalizando la misma, el magistrado tendrá un tiempo cierto y determinado, establecido en la ley, para emitir la sentencia.

Otro aspecto característico del proceso oral y que constituye una consecuencia de la concentración de actuaciones, es la inmediatez física del juez con los sujetos procesales, que se traduce en el contacto directo entre el juzgador y las partes y los demás elementos de convicción.

Pensamos que es fundamental que el juzgador, al tiempo de realizar los actos del proceso, tenga contacto directo con los sujetos procesales, pues propicia y permite que el juez tenga experiencias inmediatas, impresiones directas, proporcionadas por las partes, a fin de que pueda llegar a formarse una convicción plena acerca de la verdad debatida en el proceso.

Por eso consideramos conveniente que el juez presencie los actos que realicen en el proceso los sujetos procesales, para que esté así en posibilidad de evaluarlos; como por ejemplo el desahogo de las pruebas, durante el cual el magistrado pueda plantear todo tipo de preguntas a las partes, a sus representantes o en su caso, a los testigos o a los peritos que al efectos se presenten a juicio. Resulta conveniente también que los juzgadores estén presentes al escuchar a las partes en su exposición de alegatos, que como ya mencionamos, ofrece claridad así como celeridad al proceso.

La inmediatez del juez con las partes, coadyuvaría indudablemente a la rapidez del procedimiento y consecuentemente se incorporaría el principio de economía procesal, pues el juzgador, en una audiencia, podría desahogar una serie de actos procesales oralmente.

En años pasados, al crearse la Ley de Justicia Fiscal, la oralidad era un aspecto fundamental en el procedimiento, por lo que el mismo era más sencillo y expedito, entre otras causas por la concentración de actuaciones, en la cual, el magistrado se

encontraba presente en una audiencia y desahogaba diversas cuestiones procesales, situación que hacía más viable una justicia pronta.

Actualmente, el juicio de nulidad regulado por el Código Fiscal de la Federación, es eminentemente escrito, es decir la oralidad es casi nula, situación por la cual no es posible la concentración de actuaciones y consecuentemente tampoco es probable la inmediatez del juez con los demás elementos procesales. El juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal ha perdido por esa razón, el humanismo con el que se creó, pues el magistrado nunca atiende personalmente a las partes, ha desaparecido la intermediación, y la función jurisdiccional se impulsa únicamente mediante escritos y documentos; lo anterior provoca que el procedimiento sea exageradamente tardado.

En ese orden de ideas, proponemos acabar con la impersonalidad del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal, por su sobresaliente aspecto escrito y convertirlo en un procedimiento en el que haya una inclinación a la oralidad, con sus aspectos característicos a los que nos hemos referido, de tal suerte que se implemente la concentración de actuaciones, mediante una audiencia en la que el magistrado se encuentre presente y la ventile, de manera que el procedimiento se ajuste al principio de economía procesal y la justicia se imparta de acuerdo con los lineamientos constitucionales, es decir, de manera pronta y expedita. Consideramos que si en la época de la creación del tribunal mediante la Ley de Justicia Fiscal, lo anterior era posible y tenía buenos resultados, no vemos impedimento alguno para que hoy en día vuelva a funcionar.

3.1.1.2. REDUCCIÓN DE LOS PLAZOS PROCESALES

Como ya estudiamos previamente, las diferentes reformas constitucionales que se realizaron en el año de 1987, tuvieron precisamente el fin de perfeccionar la administración de justicia y hacerla más pronta y expedita. En ese orden de ideas, es preciso que las leyes secundarias sean coherentes con los principios constitucionales, de manera que reflejen una justicia pronta y expedita.

Es importante mencionar que en años pasados, los plazos en el procedimiento eran más reducidos, por lo que la justicia impartida era más pronta. Los plazos actuales son excesivos como se demuestra a continuación:

El Código Fiscal de la Federación prevé un procedimiento que si hacemos un recuento del tiempo requerido, el mismo implica desde la presentación de la demanda hasta la emisión del fallo, 165 días hábiles. Ahora bien, en el supuesto de que sea necesaria la ampliación de la demanda por las causas contempladas en el mismo código, los plazos sumarían un total de 255 días hábiles, lo anterior por supuesto sin considerar los diez días de inactividad, a que se refiere el artículo 235 del Código Fiscal una vez que concluye la sustanciación del juicio, plazo éste que consideramos ocioso, inexplicable e inoperante para conseguir una justicia pronta.

Pensamos que el procedimiento en comento, es muy prolongado debido a que los plazos relativos a la presentación de la demanda, la contestación, la ampliación a la misma, la contestación a la ampliación así como el plazo previsto para la emisión de la sentencia, son excesivos.

Por muy complicada y extensa que sea una demanda, no se emplean 45 días en prepararla, ni tampoco en reunir la pruebas que se acompañen a la misma; lo mismo opinamos en el caso de la contestación, la ampliación de la demanda y la contestación a la ampliación.

Por lo que toca a la emisión de la sentencia, estimamos que el plazo de sesenta días hábiles, constituye un plazo irrazonable, pues considerando que a pesar de que el negocio sea muy delicado y complicado, tampoco es necesario tanto tiempo para preparar el escrito de sentencia.

A mayor abundamiento, el código de la materia prevé que después de que se haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, un plazo de diez días de verdadera parálisis procesal, durante los cuales el procedimiento se ve interrumpido inexplicablemente; circunstancia que menoscaba cualquier esfuerzo de justicia pronta y expedita.

En consecuencia el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por la naturaleza del mismo, no concuerda con el principio de economía procesal, que también se refiere a los tiempos en el proceso, al establecer que debe lograrse en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos, pues queda comprobado, que dicho procedimiento no logra en el menor tiempo los mayores resultados posibles.

Así las cosas, es primordial que los plazos procesales se reduzcan, con el fin de que el procedimiento sea más breve y exista una coherencia del Código Fiscal de la Federación con el multicitado artículo 17 Constitucional y con el principio de economía procesal. Lo anterior será probable en la medida en que se tomen en

cuenta las reformas planteadas relativas a la oralidad en el procedimiento, la concentración de actuaciones, la inmediatez del juzgador con las partes procesales y por supuesto la reducción de los plazos del proceso.

3.1.1.3. HOMOLOGACIÓN DE LA OBJECCIÓN Y EL RECURSO DE RECLAMACIÓN.

Se plantea esta propuesta para fines prácticos y de economía procesal, pues las partes sólo acudirían a un sólo recurso para objetar los autos que admitieran o desecharan la demanda, admitieran o desecharan la contestación de la demanda, admitieran o rechazaran la intervención del tercero perjudicado, admitieran o desecharan alguna prueba, o bien decretaran el sobreseimiento del juicio. El magistrado por su parte, estaría obligado a resolver dicho recurso en un término breve, sin esperar a la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva, como en seguida explicamos:

El Código Fiscal de la Federación, establece dos medios de defensa, nos referimos a la objeción y al recurso de reclamación.

En el primero establece que, los autos que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba, podrá ser objetados por las partes, mediante escrito que presentarán en el plazo de quince días; objeción que se decidirá en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva.

Por otra parte el segundo indica que, el recurso de reclamación procederá ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención del tercero.

Los recursos en comento, bien se podrían homologar para quedar en un solo artículo, el cual dispondría que las partes podrían objetar los autos que admitieran o desecharan la demanda, admitieran o desecharan la contestación de la demanda, admitieran o desecharan la intervención del tercero perjudicado, decretara el sobreseimiento del juicio, o bien que admitan o desechen alguna prueba.

Lo anterior se prestaría a menos confusiones y sería más práctico para los contendientes; por otra parte en nombre de la economía procesal, sería conveniente que el magistrado dictase la resolución que recayera a dicho recurso, en un plazo breve y no esperar que la resolución a dicho recurso se de a conocer en la que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva, pues de esa manera se evitaría que el magistrado siguiera conociendo de una controversia, analizara el fondo del asunto y ventilara todo el juicio, cuando la demanda debiera ser desechada desde un principio, por estar viciada por alguna causa de desechamiento o sobreseimiento hecha valer por alguna de las partes.

Es decir, sería conveniente que el recurso en comento se resuelva en breve, con el objeto de que, la resolución que le corresponda ponga fin al juicio o vaya desechando aquellos elementos procesales que no tengan razón de ser tomados en cuenta en el desarrollo subsecuente del juicio. Hablamos por ejemplo de que si se impugna la admisión de la contestación y el recurrente tiene los fundamentos jurídicos suficientes, es ocioso que la actividad jurisdiccional se desgaste al seguir

conociendo del caso; o bien si pasa lo propio con el tercero perjudicado, no tiene objeto que el juez siga estudiando su participación. Lo mismo pasa con una prueba, que a pesar de su ineficacia jurídica se preparara, desahogara y valorara.

Es también obligado reconocer que al homologar el recurso de objeción y el de reclamación, será indiscutible ampliar dicho recurso con el fin de que tanto el particular como la autoridad, estén en la posibilidad de objetar autos que tengan por no presentada la demanda o la contestación, según sea el caso, y por no ofrecidas alguna de las pruebas. Lo anterior en virtud de que no se prevé en la legislación tributaria actual, la oportunidad de objetar dichos autos, razón por la cual la única instancia viable es el juicio de amparo.

Es decir, el Código Fiscal prevé los supuestos en los cuales la demanda o la contestación, deben desecharse por improcedentes; contra dichos autos procede el recurso de reclamación. La legislación en comento también establece los casos en los cuales la demanda o la contestación se tienen por no presentadas y las pruebas por no ofrecidas; autos contra los cuales no se prevé ningún medio de defensa previa al juicio de garantías o al de revisión según sea el caso.

En ese orden de ideas, el nuevo recurso que proponemos, también procedería en contra de aquellos autos que tuviera por no presentada la demanda, la contestación y por no ofrecidas las pruebas, así las cosas se evitaría el reenvío entre el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Colegiados de Circuito. al tener que interponer el juicio de amparo o el recurso de revisión, contra los autos a los que nos hemos referido.

3.1.2. IGUALDAD ENTRE LAS PARTES

Como ya estudiamos, de la lectura del artículo 17 Constitucional se desprende la prohibición que tienen los legisladores de crear leyes que otorguen prerrogativas a cualquiera de las partes en un juicio y por otra parte impone también la obligación a los juzgadores de no beneficiar a ninguna persona a costa de otra y conferir a las partes las mismas oportunidades procesales para exponer sus pretensiones y excepciones, para probar sus hechos y expresar sus conclusiones y alegatos.

En ese orden de ideas, el principio de igualdad entre las partes en juicio, se encuentra contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho principio también se encuentra consignado en el Código Federal de Procedimientos Civiles, que a la letra dice que las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, en sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes y estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.

Ahora bien, pesamos que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no debiera ser la excepción y ponemos de manifiesto que si bien es cierto que en el referido juicio una de las partes es la autoridad, investida de

soberanía en virtud de su compleja actividad administrativa, también lo es que la misma tiene el carácter de parte en el juicio contencioso administrativo y, como tal debiera ser tratada por el Código Fiscal de la Federación, no debiendo tener ninguna ventaja o prerrogativa durante el procedimiento.

Sin embargo, se pueden identificar ciertos aspectos favorables a la autoridad que no debieran de presentarse por las razones ya expuestas. Por lo anterior, las propuestas que planteamos en ese sentido, son las siguientes:

A).- Que el plazo para la presentación de la demanda sea igual para las partes, esto es que tanto la autoridad como el particular cuenten exactamente con el mismo tiempo para preparar y presentar su escrito inicial de demanda

B).- Que los delegados autorizados para oír y recibir notificaciones por parte de la autoridad, forzosamente sean Licenciados en Derecho, situación que no se prevé para la autoridad, pero sí es obligatoria para los particulares.

C).- Por otra parte la autoridad cuenta con la licencia para solicitar a la Sala Superior, ejercite su facultad de atracción, sin embargo, se excluye de dicha petición al particular, por lo que proponemos que el particular también tenga esa facultad.

3.1.3. BONDAD EN EL PROCEDIMIENTO

A este respecto conviene remontarnos a la historia y analizar la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

En dicha exposición se daban a conocer las ideas directrices de la Ley de Justicia Fiscal para crear en México Tribunales Administrativos, mismos que estaría dotados de la autoridad tanto por lo que hace a sus facultades, la forma de proceder así como a su situación orgánica, indispensables para que pudieran desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

La exposición de motivos también reconocía la necesidad de crear Tribunales Administrativos, para que la liquidación y cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se llevaran a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que no se olvidarían las garantías del particular.

De la lectura de estos párrafos se desprende la preocupación de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, de proteger a los particulares de las arbitrariedades de la administración activa y que los derechos de aquéllos no se vieran atropellados; lo anterior se reflejaba en el procedimiento mismo.

Ahora bien, estimamos que el procedimiento que actualmente nos rige, coadyuva con la autoridad a entorpecer el derecho de los particulares para defenderse. Lo anterior se manifiesta en diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, que disponen una serie de requisitos, que de omitirse, serían gravísimos para el gobernado; nos referimos por una parte, a los anexos de la demanda que sentimos son excesivos y por la otra, a las sanciones en las que incurrir aquellos que no señalan debidamente en la demanda, los requisitos de ley o no anexan los documentos correspondientes, sanciones que también estimamos excesivas y desproporcionadas.

En base a lo anterior es importante exponer las siguientes ideas, por considerar que podrían ser útiles para devolverle al tribunal su naturaleza defensora de los derechos de los particulares y además ayudarían a reforzar el principio de economía procesal, que no olvidemos que es aquél que recomienda la simplificación de los procedimientos.

Primeramente es conveniente apuntar que estamos de acuerdo que los requisitos que debe llenar toda demanda que se presente ante el Tribunal son indispensables para que la autoridad esté en aptitud de conocer de una controversia, sin embargo en lo que respecta a los anexos que deben adjuntarse al escrito inicial y del análisis de la literalidad del precepto en el que se determinan, se desprende que son excesivos, como a continuación demostramos.

El artículo en comentario, establece que el magistrado deberá adjuntar a su demanda una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los anexos para la autoridad demandada titular; el documento donde acredite su personalidad; el oficio que contenga la resolución impugnada; las constancias de notificación del acto impugnado; el cuestionario que deba desahogar el perito y las pruebas documentales que se ofrezcan.

Ahora bien, de lo anterior se desprende que el demandante deberá adjuntar para la autoridad demandada titular, además de copia de la demanda, copia de los anexos, es decir, copia del cuestionario que deba desahogar el perito; copia de las pruebas documentales que se ofrezcan; copia del documento donde acredite su personalidad; copia del oficio que prevea la resolución impugnada, así como copia de las constancias de notificación del acto impugnado.

Pensamos que las copias relativas a la demanda, el cuestionario que deba desahogar el perito y a las pruebas que se ofrezcan, avalan y justifican el derecho que tiene la autoridad de analizarlos, para poder preparar su contestación; sin embargo las copias que deben adjuntarse referentes al documento que acredite la personalidad del demandante, al acto impugnado y a las actas de notificación, no son imprescindibles o indispensables para que la autoridad demandada manifieste lo que a su derecho conviene.

Al respecto consideramos que es ocioso que el particular deba adjuntar, para las autoridades demandadas el documento donde se acredite su personalidad, pues sin duda la personalidad debe acreditarse precisamente ante el tribunal, mas no ante la autoridad y en el supuesto de que este documento no llenare los requisitos establecidos en el Código Fiscal, el magistrado de oficio, deberá tener por no presentada la demanda.

Ahora bien, por lo que respecta a la resolución que contiene el acto impugnado, el mismo no debería adjuntarse para la autoridad demandada, en virtud de que es la misma quien lo emite, por lo que en sus respectivos archivos administrativos, deben existir los expedientes correspondientes.

Lo mismo consideramos en lo que hace a las actas de notificación, pues como lo establece el código de la materia, cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, en el acta de notificación deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, así como la persona con quien se entienda la diligencia. Lo anterior también demuestra que las actas de notificación, son emitidas por la autoridad demandada, de manera que es infructuoso que el demandante deba hacer llegar una copia a la propia autoridad.

A mayor abundamiento, en el caso de que la demanda del particular sea extemporánea, el magistrado deberá advertirlo de oficio y dictar la resolución que corresponda.

Por las razones expuestas consideramos que los documentos a que nos hemos referido, bien podrían ser omitidos para ser adjuntados a la demanda. Con los demás documentos que deban anexarse, estamos de acuerdo.

Entrando ahora al estudio de las sanciones que prevé la legislación actual, en los supuestos de omitir alguno de los requisitos que deban señalarse en la demanda, o bien de no anexar los documentos que deban incorporarse a la misma, diremos que sólo pretenden entorpecer la garantía de los particulares a la administración de justicia y por lo tanto no van de acuerdo con las raíces y los fines de todo tribunal administrativo, que es la de proteger a los particulares en contra de las ilegalidades de la administración activa.

Recordemos que en el capítulo anterior al analizar el precepto relativo a los anexos, concluimos que además de imponer sanciones drásticas y desmesuradas, resulta una disposición confusa y procura desorientar al particular cuando se refiere a las omisiones y a las sanciones que se imponen, pues por una parte aplica la pena de tener por no presentadas las pruebas documentales que no se anexasen a la demanda y por la otra, tiene por no presentada la demanda cuando no se agreguen a la misma las copias de las pruebas documentales.

Anteriormente, en caso de que la demanda fuera oscura, irregular, no llenara los requisitos del ley o bien no se adjuntaban los documentos respectivos, de manera acertada, el magistrado tenía la obligación de notificar personalmente al particular,

previniéndolo para que dentro de los cinco días aclarara o subsanara las omisiones en las que hubiese incurrido. Si dentro del plazo mencionado el promovente no había corregido los defectos, se desechaba la demanda.

Desafortunadamente, las condiciones han cambiado y las disposiciones en comento, se realizaron mediante reforma al Código Fiscal de la Federación de 1989, bajo la bandera de la dinámica económica que vivía el país, para lo cual era apremiante hacer efectiva la simplificación administrativa con el objeto de lograr la modernización de la administración tributaria.

Efectivamente se simplificó el procedimiento, sin embargo las modificaciones fueron drásticas, de manera que obstaculizan e impiden la adecuada impartición de justicia a los gobernados y por ende ignoran la bondad que procuraron los creadores de la Ley de Justicia Fiscal.

Por lo anterior proponemos, por una parte que los documentos anexos de la demanda se reduzcan a los indispensables para que el tribunal pueda conocer del juicio y a las demás partes los necesarios para que puedan manifestar lo que su derecho convenga.

Por otra parte, recomendamos que en caso de que la demanda o sus anexos no reúnan las condiciones legales, el magistrado esté obligado a notificar personalmente al promovente, ya sea particular o autoridad, para que en un plazo de 3 días, subsanen los errores u omisiones en los que hubieran incurrido al presentar su escrito de demanda, contestación, ampliación a la demanda o la contestación a la ampliación.

Las propuestas aludidas pues, tienen como objeto el de acabar con los obstáculos procesales impuestos a los particulares, que por meros requisitos formales, menoscaban su garantía a la administración de justicia y recordemos también que la función jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación puede ser desplazada por los Juzgados de Distrito, en virtud de la excepción al principio de definitividad que estudiamos en el capítulo precedente, pues el juicio de garantías ofrece sobre el contencioso administrativo mayores ventajas. Es por eso también apremiante, simplificar el procedimiento actual, para que el mismo no se ajuste la excepción comentada y se justifique así la eficacia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Sentimos que el pensamiento del maestro Olivera Toro es apropiado considerando el tema que hemos abordando, al señalar que la eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos. Continúa diciendo que es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de sus ganancias y pérdidas como si fuese una empresa comercial con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados. A menos que el gobierno fuera un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo.¹²³

Por las razones expuestas en este capítulo, consideramos que la justicia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tiene deficiencias originadas por falta de inmediatez en virtud de los plazos excesivos y la escasa oralidad en el procedimiento; falta de imparcialidad por ciertos preceptos que favorecen a la autoridad y asimismo falta de bondad gracias a reformas que fomentan el terrorismo

¹²³ OLIVERA TORO, Op, cit., p. 15.

fiscal. Es por eso que pretendemos, mediante este trabajo, proponer un procedimiento que concuerde con las exigencias constitucionales de justicia pronta, completa e imparcial del que nos ocuparemos a continuación.

3.1.4. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN HACIA UNA JUSTICIA PRONTA, EXPEDITA E IMPARCIAL.

Proponemos que, desde luego, la demanda se presente de manera escrita, toda vez que las materias de las que conoce el Tribunal Fiscal en razón de su complejidad, no son compatibles ni favorecen en nada la demanda por comparecencia; consecuentemente planteamos lo mismo por lo que toca a la ampliación de la demanda, la contestación y la contestación a la ampliación.

En caso de que sea la autoridad la que demanda, ésta contará con 20 días contados a partir de aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado cuya nulidad pretenda la autoridad, o en que al efecto el particular haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existiere notificación legalmente hecha.

Por otra parte, cuando el particular sea el demandante, éste igualmente deberá presentar su escrito inicial dentro de los 20 días siguientes a aquél en el que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que al efecto haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existiere notificación legalmente hecha. Dicho escrito deberá indicar los mismos datos que se prevén en el Código Fiscal, sin embargo en caso de que se omitan cualquiera de las especificaciones, el magistrado instructor deberá notificar

inmediata y personalmente al demandante, para que en un plazo de tres días, rectifique su demanda. Si concluido dicho plazo, no se hicieron las rectificaciones correspondientes, el magistrado tendrá por desechada por improcedente la demanda.

Por lo que hace a los documentos que deban adjuntarse a la demanda, conviene reiterar que el texto actual que se refiere a dichos documentos, no es claro y origina confusiones en este sentido, por lo que sugerimos un texto claro y preciso. Así las cosas, a la demanda deberán adjuntarse para el tribunal, el documento donde acredite su personalidad, el documento que contenga el acto impugnado o en su caso copia de la instancia no resuelta, las constancias de notificación del acto impugnado o la manifestación bajo protesta de decir verdad a que se refiere el Código y en los casos que en el mismo se consignan; copia de las pruebas documentales que al efecto se ofrezcan y el cuestionario que deba desahogar el perito.

Para las autoridades demandadas, se deberán adjuntar copias de la demanda, copia de las pruebas documentales que se presenten y el cuestionario que deba desahogar el perito. Para los coadyuvantes es suficientes con copia de la demanda.

Ahora bien, contemplamos también que en el caso de que falte alguno de los documentos referidos, el magistrado instructor notifique inmediata y personalmente al demandante, y para homologar el plazo de la Ley de Amparo, el promovente tendrá tres días contados a partir de que surta efectos la notificación, para complementar los datos que se hubieren señalado en la demanda, o bien para anexar los documentos que hicieren falta. Concluido dicho plazo, si no se hubieren repuesto los documentos solicitados, el magistrado tendrá por desechada por improcedente la demanda.

Toda demanda que satisfaga tanto los requisitos esenciales como los requisitos formales, traerá consigo que el magistrado instructor dentro de los tres días de presentada la misma, emita un auto conforme el cual se tenga por presentada la demanda. En el mismo auto deberán admitirse las pruebas que se hubieren ofrecido, salvo que no tuvieren relación con el problema a resolver.

La contestación de la demanda deberá presentarse dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento; deberá contener los requisitos contemplados en la legislación y se le deberán anexar los documentos previstos en la misma, con la novedad de que se señalen las personas que designen para oír y recibir notificaciones, quienes deberán ser licenciados en derecho; lo anterior para homologar la obligación que tienen los particulares.

La autoridad también gozará de tres días para enmendar su contestación y anexar los documentos que le hubieren faltado.

Cuando se presenten las circunstancias por las cuales deba ampliarse la demanda, una vez admitida la contestación, el magistrado instructor al día siguiente, emplazará a la contraparte para que en el plazo de 20 días presente la ampliación de su demanda. Una vez admitida ésta, al día siguiente el magistrado notificará a la contraparte que tiene 20 días para la presentación de la contestación a la ampliación.

La ampliación de la demanda deberá indicar los requisitos previstos para la demanda y deberá adjuntar únicamente las pruebas pertinentes que no hayan sido anexadas previamente al escrito inicial. El magistrado tendrá la misma obligación de notificar

al demandante cuando la ampliación no contemple los requisitos previstos en la ley; para reparar los errores y omisiones, contará con tres días.

La autoridad al contestar la ampliación, también deberá manifestar lo indicado para la contestación de la demanda y deberá anexar los mismos documentos. En obvio de repeticiones, gozará con el mismo plazo para enderezar su contestación a la ampliación.

La citación para la audiencia deberá indicarse transcurridos cinco días después de que surta efectos la notificación del auto que admita la contestación o la ampliación a la misma, según sea el caso y no podrá exceder de 20 si no se hubiere presentado recurso de reclamación y de 25 si se éste se hubiese presentado.

Una vez admitida la contestación o la ampliación de la contestación, según sea el caso, las partes podrán hacer valer el recurso de reclamación que hemos propuesto, dentro de los cinco días siguientes al auto que se pretenda recurrir, ya sea objetando la admisión de la demanda; la contestación; la intervención de tercero; alguna prueba, o bien, aquellos autos que desechen la demanda, la tengan por no presentada, desechen la contestación o la tengan por no presentada, desechen alguna prueba o la tengan por no presentada, rechacen la intervención de tercero o decreten el sobreseimiento del juicio. El magistrado instructor al días siguiente, dará vista a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga, quien tendrá un plazo de cinco días para hacerlo. Hecho lo anterior, el magistrado instructor tendrá un plazo que no excederá de veinte días para resolver dicho recurso.

En caso de que se presenten incidentes de previo y especial pronunciamiento, se suspenderá el juicio en lo principal hasta que se dicte la resolución correspondiente

y una vez recibido el escrito por el magistrado instructor, éste deberá ordenar de inmediato, que se practiquen las diligencias necesarias para poder emitir la resolución procedente. Para cumplir con lo anterior, se seguirán los procedimientos relativos a los incidentes de previo y especial pronunciamiento que marca el código de la materia.

LA AUDIENCIA

La audiencia deberá seguir un orden específico; en primer término proponemos el desahogo y la valoración simultánea por parte del magistrado instructor de las pruebas, empezando por la pericial y la testimonial, si se hubieren ofrecido. En ese orden de ideas, el juzgador estará en libertad de cuestionar a los peritos o testigos, sobre la materia que se controvierta; acto seguido proponemos que el magistrado que instruya, con el fin de formar o perfeccionar su convicción, agote todas las posibilidades de aclaración y afinamiento de las pruebas que para el efecto hayan presentado las partes, formulando toda clase de preguntas que estime importantes respecto a las cuestiones debatidas, tanto a las partes como a sus representantes.

La segunda fase de la audiencia, será la exposición de las conclusiones y los alegatos, debiéndose expresar de manera oral, teniendo las partes para esos efectos, el uso de la palabra durante media hora como máximo, en el orden siguiente: parte actora, parte demandada, tercero interesado o coadyuvante.

Los alegatos podrán presentarse por escrito, sólo en los caso en que la Sala Superior ejerza su facultad de atracción establecidos en el Código.

Una vez expresados los alegatos, se dará por terminada la audiencia y el magistrado instructor, en ese mismo acto, fijará fecha para dictar sentencia que no podrá exceder de cuarenta y cinco días.

Resta sólo comentar que creemos que las recomendaciones que hemos hecho a lo largo del presente trabajo, convienen para crear entre la Constitución y el Código Fiscal de la Federación, una congruencia por lo que hace a la justicia pronta, expedita e imparcial.

Imparcial, porque hay que recordar que el particular en el proceso fiscal, es el más débil en virtud de que es a él al que le corresponde la carga de la prueba por la presunción de legalidad de los actos administrativos, a la índole ejecutiva de los mismos, a la inembargabilidad de los bienes de la Administración Pública y al hecho de que no se le pueden cobrar costas y gastos; por ello merece más protección que las autoridades, las que naturalmente deben acatar las sentencias del Tribunal Fiscal, tal y como obedecen las resoluciones de los Tribunales Judiciales, y pronta y expedita en virtud de que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación y el problema demográfico exigen que el procedimiento sea ágil y eficaz para satisfacer las necesidades de justicia que demanda la sociedad.

En cuanto al tema de justicia completa a la que también se refiere la Constitución, en realidad no fue abordado en este trabajo por ser objeto de otra tesis profesional, sin embargo estamos convencidos que, mientras que las sentencias del Tribunal Fiscal de Federación se sigan dictando de manera declarativa para ciertos efectos y no sean ejecutables, no se garantizará la independencia y la plena jurisdicción del mismo al no obligar a la autoridad demandada a ejecutar plenamente las sentencias que se

dicten, por lo tanto la justicia que ante el mismo se administre, no tendrá el carácter de completa.

A mayor abundamiento, mientras no se contemple la figura de la cosa juzgada y la autoridad pueda ilimitadamente emitir nuevas resoluciones, se seguirá contraviniendo el artículo 17 Constitucional, al no ajustarse a una justicia completa e imparcial.

Es conveniente pues, que para que la justicia ante el Tribunal Fiscal tenga esta característica, las sentencias que éste emita sean ejecutables y no sean meramente declarativas, y por otro lado que se instituya la cosa juzgada en el procedimiento, para evitar que las autoridades puedan incesantemente emitir nuevas resoluciones basadas en las que originalmente eran ilegales.

CONCLUSIONES

Primera.- El Estado de Derecho aparece con el fin de limitar la vida de cada persona de tal manera que no afecte la esfera de otros; también justifica su existencia para garantizar la tutela y protección de los derechos humanos de los gobernados, frente a la actividad estatal. Lo anterior es fundamental para conseguir un orden público que anhela la sociedad moderna.

Segunda.- El Estado como sociedad organizada es el medio para el mejoramiento del pueblo y su fin lo constituye el bien común de los seres humanos que integran la comunidad, por ello los actos que realiza, tienen una presunción de legalidad, pues no debiera buscar la obtención de ningún interés que le incumba directamente, sino la satisfacción de una necesidad común. De lo anterior se desprende que todos los actos que el Estado emita, debieran estar estrictamente apegados a Derecho, es decir, a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; razón por la cual nace el Derecho Administrativo, que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado, en interés y satisfacción de las necesidades públicas y disciplina a su vez, sus relaciones jurídicas con los administrados; es decir, el Derecho Administrativo constituye la autolimitación del Poder Público.

Tercera.- Los actos de la Administración Pública no siempre son legales, por lo que los sistemas de control jurídico de la Administración Pública, son los encargados de procurar que cualquier acto de la Administración Pública se apegue al principio de legalidad, con el objeto de proteger los derechos de los administrados en los supuestos de que sea la misma Administración Pública la que ignore la observancia

de las disposiciones legales. Los sistemas de control jurídico de la Administración, son de carácter legislativo, administrativo o judicial.

Cuarta.- De acuerdo con el desarrollo de la justicia administrativa en México, concluimos que el mismo ha tenido una tradición judicialista, pues no fue sino hasta el año de 1936 cuando se instituyó el Tribunal Fiscal de la Federación como organismo de jurisdicción delegada, mediante la Ley de Justicia Fiscal.

Quinta.- El Tribunal Fiscal de la Federación, es un medio de control jurídico de la administración pública que surge en México con fines nobles, encaminados a proteger a los particulares en contra de las arbitrariedades de la administración activa.

Sexta.- El Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal administrativo autónomo, situado en la esfera del Poder Ejecutivo, reconocido por la nuestra Carta Fundamental y encargado de resolver sobre la eficacia jurídica legal de una resolución administrativa; como tal debe actuar conforme a las garantías judiciales que son los lineamientos constitucionales relativos una administración de justicia pronta completa e imparcial y debe respetar los principios esenciales del procedimiento como lo son la igualdad entre las partes, la economía procesal y el principio de congruencia.

Séptima.- El Código Fiscal de la Federación, como ley secundaria y conforme al principio de supremacía de las leyes, debe ser congruente con las exigencias de la Constitución y sus preceptos deben de ir encaminados a conseguir una justicia pronta completa e imparcial.

Octava.- El procedimiento contencioso administrativo vigente, ha desvirtuado los fines para los que fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, pues el procedimiento de aquellos años era pronto y expedito, gracias a sus plazos reducidos y tendencia a la oralidad, era sencillo en razón a la concentración de actuaciones en una sola audiencia, que permitía una pronta y eficaz justicia en los asuntos controvertidos y además no interfería con la legítima garantía a la administración de justicia que tienen los particulares. Actualmente el procedimiento no tiene la nobleza de aquellos años, pues pretende entorpecer la actuación de los particulares y privarlos de la garantía referida, al imponer sanciones por omitir meros requisitos de carácter formal, al presentar la demanda y sus anexos. El procedimiento adolece de oralidad, pues es eminentemente escrito y los plazos procesales son exagerados, características éstas que lo convierten en un procedimiento tardado, contrario al principio de economía procesal e incongruente con las exigencias del artículo 17 Constitucional, en tanto que no consigue una justicia pronta y expedita.

Novena.- Las reformas al artículo 17 Constitucional, se realizaron fundamentalmente con el fin de perfeccionar la impartición de justicia en México, de manera que la misma fuera pronta completa e imparcial como se desprende de la propia exposición de motivos. Dicha reforma marcó una nueva época en la impartición de justicia y es importante concluir que estableció las bases para que el legislador ordinario expidiera leyes que permitieran al justiciable el acceso cabal a una justicia pronta, expedita, completa e imparcial. Pese a lo anterior, los legisladores no actualizaron el Código Fiscal a este respecto e hicieron caso omiso a las reformas en comento, pues el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación no consigue una justicia pronta y expedita debido al uso desmesurado de la palabra escrita que, forzosamente retrasa el procedimiento, a los plazos procesales

exagerados que tampoco permiten la inmediatez en el mismo. Por lo anterior, el Código Fiscal no respeta el principio de supremacía de las leyes, al no ser congruente con la Constitución. El Código Fiscal de la Federación tampoco concuerda con los postulados del artículo 17 Constitucional, en el sentido de una administración de justicia imparcial, toda vez que como quedó demostrado, existen en el procedimiento contencioso, diversos preceptos que otorgan ventajas a la autoridad. No tiene sentido que existan tribunales administrativos encargados de controlar los actos de la administración activa, si dichos tribunales, mediante sus leyes, otorgan ventajas a la propia administración. Tampoco es congruente con la justicia completa en virtud de los efectos de la sentencia que en el mismo código se establecen, son meramente declarativas y no se hacen exigibles; por otro lado no prevé que la queja pueda interponerse en los casos en que la autoridad incumpla la sentencia dictada.

Décima.- Para que haya una justicia pronta, completa e imparcial, deben existir leyes secundarias que así lo permitan, de manera que contemplen las disposiciones constitucionales y respeten el principio de supremacía de las leyes.

Décima Primera.- La constitución descalifica al procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que del análisis comparativo entre los requisitos que, para la suspensión del acto reclamado, exige el Código Fiscal y la Ley de Amparo, se desprende que es aplicable la excepción al principio de definitividad, en virtud de que son mayores los establecidos en aquél. Lo anterior resulta grave pues en base a la excepción comentada, los particulares que se ven afectados por una resolución administrativa de la que deba conocer el Tribunal Fiscal de la Federación, podrán acudir directamente al juicio de garantías que ofrece mayores ventajas. Por lo anterior se pone en duda la eficacia del

procedimiento contencioso y por ende la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Décima Segunda.- El nuevo texto del artículo 17 Constitucional, también impone a los juzgadores la obligación de administrar justicia pronta completa e imparcial; sin embargo los jueces están impedidos para hacerlo, toda vez que las leyes que los mismos aplican, no cumplen con los postulados constitucionales de justicia pronta, completa e imparcial. Los responsables de que las leyes secundarias sean congruentes con la Constitución, son precisamente los legisladores que debieran ser cuidadosos para no dar nacimiento a Leyes contrarias a la Constitución.

Décima Tercera.- El particular está en clara desventaja con relación a la autoridad, en virtud de que, es a éste al que le corresponde la carga de la prueba por la presunción de legalidad de los actos administrativos y por el carácter ejecutivo de los mismos, por la inembargabilidad de los bienes de la Administración Pública y por el hecho de que el particular no está en posibilidad de cobrar costas y gastos; aunado a lo anterior, el administrado tiene que soportar imparcialidades que se reflejan en el procedimiento, situación que nos lleva a concluir que Código Fiscal de la Federación no respeta el principio de igualdad entre las partes y por ende la exigencia de una justicia imparcial establecida en la Constitución.

Décima Cuarta.- El Código Fiscal de la Federación, no establece un plazo cierto y determinado, y permite al juzgador retrasar indefinidamente la resolución del juicio, debido a que lo faculta para decidir libremente el momento en que debe declararse concluida la sustanciación del juicio, razón por la cual una vez más el Código Fiscal cotraviene la disposición constitucional que exige que los plazos y términos

procesales estén establecidos en la Ley; por ende viola el principio de supremacía de las leyes.

Decima Quinta.- El Procedimiento Contencioso Administrativo, no va de acuerdo con el principio de economía procesal en virtud de que no se consiguen los mayores resultados posibles con el menor empleo de actividades, recursos y tiempos, lo anterior debido a la excesiva escritura, a los plazos procesales exagerados, a la obligación de presentar infinidad de copias de documentos y a la ociosidad procesal comprendida en los diez días que se preven después de concluida la sustanciación del juicio. Recordemos que un procedimiento tardado no le conviene a la autoridad activa, a la autoridad jurisdiccional y obviamente tampoco al gobernado.

Décima Sexta.- La exposición de motivos del nuevo Código Fiscal de 1982 no estableció razones lógicas ni contundentes para justificar la ampliación de los plazos procesales y en vez de simplificar el procedimiento, lo alargó y entorpeció, razón por la cual el mismo no concuerda con la justicia pronta y expedita que exige la Constitución. A pesar de que dicha reforma fue anterior a las adiciones al 17 Constitucional, al darse éstas, los legisladores bien pudieron haber actualizado el Código Fiscal, para adecuarlo a las exigencias de la Carta Magna.

Décima Séptima.- El Código Fiscal de la Federación es imparcial al permitir que la autoridad como demandante, tenga 5 años para presentar su demanda de nulidad y no 45 días con los que cuenta el particular; por lo tanto esta disposición viola en perjuicio del particular el principio de igualdad entre las partes y la exigencia de justicia imparcial que marca la Constitución; lo mismo manifestamos en cuanto a la disposición que exige al particular designar Licenciados en Derecho, que a su nombre reciban notificaciones; el Código Fiscal de la Federación, exime a la

autoridad de dicha obligación. La disposición que permite a la autoridad y no así al particular, solicitar a la Sala Superior ejerza su facultad de atracción, es asimismo violatoria del principio de igualdad entre las partes y por lo tanto a la garantía de justicia imparcial consagrada en el artículo 17 de la Constitución.

Décima Octava.- El precepto que establece los anexos que el particular debe presentar junto con su escrito inicial de demanda, es contrario al principio de congruencia, pues por una parte establece que las pruebas que no se presenten junto con la demanda se tendrán por no ofrecidas y por la otra menciona que, si se omite anexar las copias de los anexos, como lo pueden ser las copias de las pruebas, la demanda se tendrá por no presentada. Dicha incongruencia es razón suficiente para reformar el precepto en comento y otorgar al promovente, el plazo propuesto tanto para subsanar los errores formales de la demanda, como para presentar los documentos que hagan falta, para no privarlo del derecho a la administración de justicia por omisión a simples formalidades.

Décima Novena.- En la exposición de motivos de las reformas realizadas al Código Fiscal de 1989, se dieron las razones por las que era necesario adicionar los artículos relativos a los requisitos formales de la demanda así como los anexos de la misma, imponiendo las sanciones ya comentadas; sin embargo las causas no son lógicas y por meros errores de formalidad, se menoscaba el derecho a la impartición de justicia del que son titulares los particulares, de acuerdo con el 17 Constitucional.

Vigésima.- En la legislación actual se prevén los casos en los cuales la demanda o la contestación se tienen por no presentadas y las pruebas por no ofrecidas; sin embargo no se establece ningún medio de defensa previa al juicio de garantías o al de revisión según sea el caso. Por economía procesal, los supuestos aducidos en este

párrafo deben ventilarse en el mismo procedimiento contencioso administrativo y no habilitar a los tribunales de alzada, por lo que se hace necesario incluirlos en la objeción a la que se refiere el Código Fiscal.

Vigésima Primera.- El precepto que regula la objeción es contrario al principio de economía procesal, toda vez que el mismo dispone que dicho medio de impugnación se decidirá en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva, por lo tanto se puede dar el supuesto de que el magistrado siga conociendo de una controversia, cuando la demanda debiera ser desechada desde un principio, por estar viciada de alguna causa de desechamiento. En virtud de lo anterior, la objeción debe resolverse en un plazo breve.

Vigésima Segunda.- La queja constituye el ejemplo imperfecto a la consagración del principio que contempla el artículo 17 Constitucional, en el sentido de que las leyes federales y locales establecerán los medios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, pues el Código Fiscal de la Federación, en el precepto correspondiente no prevé la queja para aquellos casos en los que la autoridad incumpla lisa y llanamente la sentencia emitida por la Sala. Consecuentemente, dicho incumplimiento debe impugnarse mediante juicio de garantías, razón suficiente para asegurar que el Tribunal Fiscal de la Federación, a través de su Código Fiscal, no cumple con el precepto constitucional en comento por dos razones; la primera porque no garantiza la plena ejecución de sus resoluciones, y la segunda que es consecuencia de la primera, en virtud de que no procura una justicia completa.

Vigésima Tercera.- El Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación debe reformarse con el fin de que el mismo concuerde con el artículo 17 constitucional en el sentido de impartir justicia de manera pronta completa e imparcial.

Vigésima Cuarta.- En cuanto a la prontitud en el procedimiento es imperante reducir los plazos procesales porque son de las causas que impiden la fluidez y rapidez en el procedimiento; es también fundamental implementar una audiencia mediante la cual, se desahoguen y valoren simultáneamente las pruebas ofrecidas y se expongan verbalmente los alegatos. La escritura y la oralidad son elementos que deben coexistir en cualquier proceso moderno, pues por un lado la escritura sirve como elemento de registro, mientras que la oralidad coadyuva a la inmediatez del juez con las partes y demás elementos de convicción y por ende a la humanización del procedimiento y a la simplificación y agilización del mismo. Con lo anterior, además de cumplirse en gran medida el principio de economía procesal, al lograrse en el proceso los mayores resultados posibles con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos; la palabra hablada constituye una herramienta útil y fundamental que ayudaría al locutor a puntualizar y enfatizar ideas y conceptos que pudieran convencer al juzgador.

Vigésima Quinta.- La audiencia que proponemos también es importante pues la conclusión de ésta, forzaría al magistrado a emitir sentencia dentro de un plazo legal, cumpliéndose de esa manera la exigencia constitucional de que los plazos procesales se encuentren comprendidos en la ley y se resolvería el problema respecto de la ambigüedad del momento en que se tiene por terminada la sustanciación del juicio.

Vigésima Sexta.- Para conseguir la imparcialidad en la administración de justicia a la que se refiere el 17 Constitucional, es preciso que las partes gocen de las mismas oportunidades procesales, de manera que el curso del proceso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes; no importando que una de las partes sea la autoridad misma.

Vigésima Séptima.- Con el debido respeto concluimos que los miembros del Congreso de la Unión, debieran leer la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, para recordar que el Tribunal Fiscal de la Federación surgió con el fin de proteger a los particulares en contra de las arbitrariedades de la autoridad y no para defender a ésta de las arbitrariedades de los particulares.

BIBLIOGRAFIA

ALGARA, José, *Historia de lo Contencioso Administrativo*, Revista de Legislación y Jurisprudencia, México, Agosto-Diciembre de 1889.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977.

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo, *La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años, 1a. Ed., México 1982, Tomo II.

BERNARD, Michel, *El Consejo de Estado Francés, Juez Administrativo y Juez Fiscal*, Tribunal Fiscal de la Federación, 50 Años, 1a. Ed., 1987, Tomo I

BRISEÑO SIERRA, *Competencia de los Tribunales Administrativos*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, cuarto número extraordinario, 1971

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Edit., Porrúa, México, 1991.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Garantía Individuales*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1991.

CADENA ROJO, Jaime, *Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años, México, 1982, Tomo II

CARPISO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1981

CARRILLO FLORES, *La Defensa Jurídica de los Particulares ante la Administración Pública*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1970

CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Edit., Porrúa, S.A., México, 1972,

CORTES FIGUEROA, Carlos, *Estudios sobre la Administración Pública*, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, No. 112.

CORTES FIGUEROA, Carlos, *Introducción a la Teoría General del Proceso*, Cárdenas Editor, México 1975

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social*, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, Madrid, num. 3., 1965.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Organización de los Tribunales Administrativos*, Conferencias sustentadas para conmemorar el XXXV Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarto número extraordinario, México, D.F., sin fecha.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años, México, 1982, Tomo II.

GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, Edit. porrúa, S.A., 4a. Edición, México, 1948.

GOMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Edit. Trillas, México, 1989.

GONZALEZ AVELAR, Miguel, *La Constitución de Apatzingan y otros estudios*, SEP, México, 1973

GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955

HEDUAN VIRUES, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971

LANDERO ALAMO, Francisco, *Pensamientos sobre el Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años, México, 1982, Tomo II.

LEMOINE VILICAÑA, Ernesto, *Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, Edit., UNAM., 1a. Edición, 1965.

LIRA GONZALEZ, Andrés, *El Amparo Colonial y el Amparo Mexicano*, F.C.E., México, 1972.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *El Tribunal Fiscal de la Federación un somero examen del mismo*, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años, México, 1982, Tomo II.

MARTINEZ ROSASLANDA, Sergio, *Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años*, México, 1982, Tomo II.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1959,

OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Edit., Unión Gráfica, S.A, México, 1963, Tomo I y II.

OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, Edit. Harla, México, 1991.

PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial*, Imprenta de Nabor Chávez, 1874.

QUINTANA, José Miguel, *Reseña Histórica del Contencioso Fiscal en México*, Jus. No. 56, Tomo X, Marzo de 1943, México.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, Edit. Harla, México, 2a. Edición. 1993.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1979, Tomo I.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, *Los Tribunales en la Nueva España*, Edit. UNAM, México, 1980.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit., Porrúa, México, 1978.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Edit. Porrúa, S.A., 10a. Ed., México, 1981.

VALLARTA, Ignacio, *Votos del C. Ignacio Vallarta Presidente de la suprema Corte de Justicia en los negocios más notables desde 1878 a Septiembre de 1879*, Imprenta de Francisco Días de León, México, 1879.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Organos de la Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, Edit. UNAM., México, - 1992.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación Vigente

Código Fiscal de la Federación de los años de 1981, 1989 a 1993.

Código Federal de Procedimientos Civiles

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal

Exposición de motivos de las únicas reformas al artículo 17 constitucional

Exposición de motivos de las reformas al Código Fiscal de la Federación en vigor a partir del 1o. de Enero de 1983.

Exposición de motivos de las reformas al Código Fiscal de la Federación de 1989.