

182
rej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS
PUBLICAS**

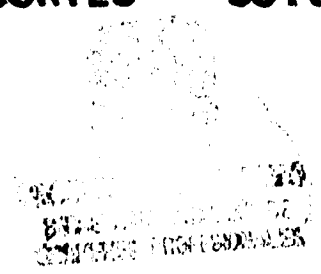
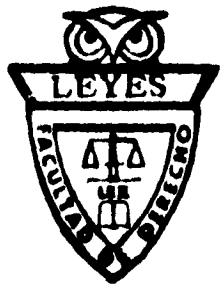
**COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RICARDO CORTES SOTO



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL
Y FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 5 de julio de 1995.

**COORDINADOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
U.N.A.M.**
Presente.

Por este conducto me permito comunicar a usted, que el pasante, **RICARDO CORTES SOTO** bajo la supervisión de este Seminario elaboró la tesis Intitulada "**COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**".

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

Atentamente,
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora del Seminario

LIC. MARÍA DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL
Y FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 5 de julio de 1995.

**COORDINADOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
U.N.A.M.**
Presente.

Por este conducto me permito comunicar a usted, que el pasante, **RICARDO CORTES SOTO** bajo la supervisión de este Seminario elaboró la tesis Intitulada "**COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**".

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

Atentamente.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora del Seminario

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

DEDICATORIAS

A MI ABUELITA EN ESPECIAL:

IRMA ESPERANZA CORTÉS HERNANDEZ.
Que sin duda alguna ha sido la persona que marcó mi vida para siempre, con sus orientaciones y consejos y lo más importante su amor y confianza. Es en este espacio donde te dedico muy especialmente esta tesis con el incólume interés de no defraudarte nunca y transmitir tu ejemplo a las generaciones venideras.

A MI FAMILIA EN GENERAL:

Por el apoyo y sus enseñanzas, así como de sus estímulos para ver el fruto de tan significativo esfuerzo.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE DERECHO

Ya que es ésta la que me ha formado, primero como estudiante, ahora como profesionalista y en futuro como académico de la misma para sembrar la semilla del conocimiento que tanta falta hace a las nuevas generaciones.

INDICE

PRÓLOGO	8
---------------	---

CAPITULO I

QUÉ ES EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

a) Naturaleza Jurídica;.....	10
b) Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación;.....	13
c) Consejo de Estado Francés;	15
d) Justicia Retenida;.....	20
e) " " Delegada;	21
f) Tribunal de simple anulación;	21
g) " " " plena jurisdicción;	22
h) Diferencias entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción en Francia;-	22
i) Causas de nulidad en el Código Fiscal de la Federación.	24

CAPITULO II

ORIGEN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

a) Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de mayo de 1853;	29
b) Tesis de Ignacio L. Vallarta;-----	34
c) Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927; -----	36
d) Ley de Justicia Fiscal de 27 agosto de 1936; -----	39
e) Base Constitucional en 1946;-----	47
f) Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938; -----	48
g) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966.	64

CAPITULO III

SITUACIÓN ACTUAL

a) Base Constitucional; artículo 104 fracción "I" reforma del 16 de diciembre de 1946, y del 25 de octubre de 1967; -----	69
b) Reforma de 1993;-----	72
c) Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1966;-----	75
d) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1977;	79
e) Naturaleza Actual. -----	84

CAPITULO IV

COMPETENCIA FISCAL

- 1.-Por resoluciones administrativas de autoridades Fiscales Federales, y organismos Fiscales autónomos.-----87
- 2.-Las que nieguen la devolución de un ingreso, indebidamente percibido por el estado.-----97
- 3.-Las que causen agravio en materia Fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores. ----- 104
- 4.-Las que requieran del pago de garantías de obligaciones Fiscales a cargo de terceros.----- 106
- 5.-Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. ----- 119

CAPITULO V

COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

- 1.-Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas Federales. 124
- 2.-Por pensiones Civiles, con cargo al Erario Federal o al I.S.S.S.T.E. ----- 130
- 3.-Por pensiones militares. ----- 133
- 4.-Por interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias de la administración pública centralizada.----- 137

5.-Por responsabilidad de servidores públicos, así como contra particulares involucrados con los anteriores.	145
6.-Por Ley del Banco de México.	158

CAPITULO VI

COMPETENCIA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

1.- NUEVA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

a) Base Constitucional	167
b) Ley de Comercio Exterior	168
c) Reglamento de la Ley de Comercio Exterior	185

PRÓLOGO

En esta época de cambios trascendentales donde el derecho administrativo se ha transformando y el sistema jurídico nacional ha sufrido mutaciones, como el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde su competencia se ha ido reduciendo cada vez más y por ende ésta se ha delegado en cascada en los órganos inferiores.

Época, de surgimiento de nuevos tribunales de justicia y los existentes adquieren mayor competencia; y en sí en estos tiempos de crisis económica es donde se vislumbran más todos estos cambios.

En este orden de ideas nuestra inquietud se ha centrado en un sólo aspecto, el que usted como lector encuentre en esta obra un escueto, pero, substancioso análisis y estudio de lo que es el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dentro de este estudio sistemático y cronológico encontrará usted como premisa, lo que es el Tribunal Fiscal, su naturaleza jurídica, su evolución histórica, la situación en la que se encuentra en la actualidad, la competencia por materia, esto es que no sólo como lo refiere la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, sino que vemos el enfoque administrativo y el fiscal por separado aun cuando estos se relacionan entre sí, y por si fuera poco la innovación en su competencia en comercio exterior. Por otro lado tocamos otros tópicos, desde críticas constructivas hasta las más severas, así como, propuestas y en si hemos querido dar un enfoque ameno y sencillo, amén de que el lector no se pierda en la lectura sino encuentre lo más importante de esta obra.

El punto medular de la presente estriba en la "Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación", ya que en la búsqueda de obras y autores que hablaran de la citada competencia encontramos que nadie agrupa sino toda, si la mayor parte de la competencia de este tribunal. De esta manera creemos que este trabajo ha de ser de gran utilidad para los estudiosos del tribunal fiscal, ya que si bien es cierto que no es una obra profunda, no pasa por alto los puntos más importantes que en un momento

dato interesan al que comienza en el estudio del derecho tanto administrativo como fiscal.

Deseo dejar un testimonio muy especial, el cual explica el motivo principal de la existencia de esta obra. La inquietud de realizar la presente obedece a una sola persona; la que sin duda su talento, sabiduría e imagen me impulsó a crear este trabajo, La ausencia de tan especial personaje haría imposible la presente y por todo esto mi más profundo y sincero agradecimiento es para el Magistrado ALFONSO NAVA NEGRETE, mi maestro.

CAPITULO I

QUÉ ES EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

NATURALEZA JURÍDICA. AUTONOMÍA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS. JUSTICIA RETENIDA. JUSTICIA DELEGADA. TRIBUNAL DE SIMPLE ANULACIÓN. TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCIÓN. DIFERENCIAS ENTRE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN Y EL DE ANULACIÓN EN FRANCIA. CAUSAS DE NULIDAD EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

NATURALEZA JURÍDICA

Muchos tratadistas del Derecho Administrativo han escrito sobre la naturaleza jurídica del Tribunal fiscal de la Federación, pero, ¿Que entendemos por naturaleza jurídica?; No es otra cosa sino el lugar de ubicación de dicho órgano o institución dentro del Derecho.

Dicho en otras palabras a que rama del Derecho pertenece. Si recordamos que todo parte de la famosa dicotomía del Derecho, donde éste es dividido en Público y Privado, y en el primero se encuentra al Derecho Administrativo el cual da origen al Derecho Fiscal , luego entonces éste último es rama del Derecho Administrativo, ahora bien, ¿Que estudia éste?; estudia la Administración Pública Federal y la relación de ésta con los particulares, y, ¿Que es Administración Pública Federal?. Es la actividad intrínseca del Poder Ejecutivo siendo el conjunto de elementos Jurídico, Político, Económico y Sociales encaminados a atender los fines del Poder Público de un país. Cuya integración está formada a través del Presidente de la República , las diferentes Secretarías de Estado. El Procurador General de la República y los diferentes órganos del Gobierno que forman el Poder Público, dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación , donde su función principal es la de dirimir las controversias que se susciten por actos u omisiones de la Administración

PAGINACION VARIA

COMPLETA LA INFORMACION

PRÓLOGO

En esta época de cambios trascendentales donde el derecho administrativo se ha transformando y el sistema jurídico nacional ha sufrido mutaciones, como el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde su competencia se ha ido reduciendo cada vez más y por ende ésta se ha delegado en cascada en los órganos inferiores.

Época, de surgimiento de nuevos tribunales de justicia y los existentes adquieren mayor competencia; y en sí en estos tiempos de crisis económica es donde se vislumbran más todos estos cambios.

En este orden de ideas nuestra inquietud se ha centrado en un sólo aspecto, el que usted como lector encuentre en esta obra un escueto, pero, substancioso análisis y estudio de lo que es el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dentro de este estudio sistemático y cronológico encontrará usted como premisa, lo que es el Tribunal Fiscal, su naturaleza jurídica, su evolución histórica, la situación en la que se encuentra en la actualidad, la competencia por materia, esto es que no sólo como lo refiere la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, sino que vemos el enfoque administrativo y el fiscal por separado aun cuando estos se relacionan entre sí, y por si fuera poco la innovación en su competencia en comercio exterior. Por otro lado tocamos otros tópicos, desde críticas constructivas hasta las más severas, así como, propuestas y en si hemos querido dar un enfoque ameno y sencillo, amén de que el lector no se pierda en la lectura sino encuentre lo más importante de esta obra.

El punto medular de la presente estriba en la "Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación", ya que en la búsqueda de obras y autores que hablaran de la citada competencia encontramos que nadie agrupa sino toda, si la mayor parte de la competencia de este tribunal. De esta manera creemos que este trabajo ha de ser de gran utilidad para los estudiosos del tribunal fiscal, ya que si bien es cierto que no es una obra profunda, no pasa por alto los puntos más importantes que en un momento

dados interesan al que comienza en el estudio del derecho tanto administrativo como fiscal.

Deseo dejar un testimonio muy especial, el cual explica el motivo principal de la existencia de esta obra. La inquietud de realizar la presente obedece a una sola persona; la que sin duda su talento, sabiduría e imagen me impulsó a crear este trabajo. La ausencia de tan especial personaje haría imposible la presente y por todo esto mi más profundo y sincero agradecimiento es para el Magistrado ALFONSO NAVA NEGRETE, mi maestro.

CAPITULO I

QUÉ ES EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

NATURALEZA JURÍDICA. AUTONOMÍA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS. JUSTICIA RETENIDA. JUSTICIA DELEGADA. TRIBUNAL DE SIMPLE ANULACIÓN. TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCIÓN. DIFERENCIAS ENTRE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN Y EL DE ANULACIÓN EN FRANCIA. CAUSAS DE NULIDAD EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

NATURALEZA JURÍDICA

Muchos tratadistas del Derecho Administrativo han escrito sobre la naturaleza jurídica del Tribunal fiscal de la Federación, pero, ¿Que entendemos por naturaleza jurídica?; No es otra cosa sino el lugar de ubicación de dicho órgano o institución dentro del Derecho.

Dicho en otras palabras a que rama del Derecho pertenece. Si recordamos que todo parte de la famosa dicotomía del Derecho, donde éste es dividido en Público y Privado, y en el primero se encuentra al Derecho Administrativo el cual da origen al Derecho Fiscal , luego entonces éste último es rama del Derecho Administrativo, ahora bien, ¿Que estudia éste?; estudia la Administración Pública Federal y la relación de ésta con los particulares, y, ¿Que es Administración Pública Federal?. Es la actividad intrínseca del Poder Ejecutivo siendo el conjunto de elementos Jurídico, Político, Económico y Sociales encaminados a atender los fines del Poder Público de un país. Cuya integración está formada a través del Presidente de la República , las diferentes Secretarías de Estado. El Procurador General de la República y los diferentes órganos del Gobierno que forman el Poder Público, dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación , donde su función principal es la de dirimir las controversias que se susciten por actos u omisiones de la Administración

Pública Federal y los particulares; lo que quiere decir que el Poder Judicial no es el único órgano impartidor de justicia.

Esto es para algunos tratadistas contrario y por ende violatorio a la división de Poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución General de la República que a la letra dice:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o mas de éstos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar".

De tal forma, que se estarían reuniendo dos Poderes, el Judicial y el Administrativo o Ejecutivo, en el Presidente de la República a través del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otro lado existe el criterio opuesto a lo anterior, que se sustenta en la tesis de que es incongruente que el Poder Judicial revise los actos del Poder Administrativo, de ahí la justificación de su existencia.

Sobre el particular nosotros agregaríamos, que la existencia de Tribunales Administrativos no representa una violación al principio de división de Poderes; ya que si bien es cierto que el artículo 49 de la Constitución representa la regla general, también es verdad que hay excepciones, como lo es el artículo 29, el 131 párrafo segundo, así mismo el 104 fracción I-B que consagra el contencioso administrativo. Entonces debemos entender entre otras cosas que el Derecho es dinámico y no estático.

Por lo que podemos colegir que, el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano de Justicia Administrativa, **o sea un Tribunal Administrativo.**

Al respecto nos comenta Don José López Portillo:

*"El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo federal autónomo enmarcado dentro del Poder Ejecutivo y con facultades eminentemente jurisdiccionales. En otras palabras, es un órgano formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional" .**

De esta forma podemos decir que en toda esta esfera administrativa hay diferentes instancias que las propias leyes fiscales dan a los particulares, con el único interés de modificar el acto de autoridad que pretenda lesionar el derecho de un particular, como son los recursos administrativos ante la propia autoridad que emitió el acto, el juicio de nulidad ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación y el Juicio de Amparo en materia administrativa.

Por lo anteriormente expuesto deducimos que el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano idóneo para el conocimiento del contencioso administrativo, sin pasar por alto que los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, son los que revisan las resoluciones del citado tribunal.

Sobre la especialización del Tribunal nos comenta Don José López Portillo:

*"La especialización del Tribunal Fiscal de la Federación constituye, probablemente, el elemento más valioso de su eficacia y que lo llevará en el futuro, a quedar desvinculado, por así decirlo, del Poder Judicial Federal. " **

Leopoldo R. Arreola Ortiz, atribuía como, antecedente de la naturaleza del tribunal lo siguiente:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente

* JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, 45 AÑOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NATURALEZA DEL T.F.F. , PAG. 43. Y S.S.

** LEOPOLDO R. ARREOLA, 45 AÑOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NATURALEZA DEL T.F.F. , PAG. 172

*para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en la representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida" ***

Lo que significa que es un órgano autónomo desvinculado de la Administración Pública y tan sólo ligado con ella por el aspecto formal mientras que en el material cuenta con jurisdicción propia.

Por otra parte la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece en su artículo lo siguiente:

*Artículo 1º.-"El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece".****

AUTONOMÍA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Al respecto nos comenta Nava Negrete:

"Desde que se creó el Tribunal Fiscal se estuvo consciente en estar imitando el sistema francés de justicia administrativa . Se adoptaron sus rasgos fundamentales. Sin embargo, no concurrieron iguales principios jurídicos ni motivos. Para el legislador francés el tribunal administrativo fue una necesidad y no una posibilidad legal como lo fue para nuestro país". También nos comenta que en México se estimó "inconveniente" que las autoridades judiciales siguieran conociendo del contencioso tributario, pero

*** LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 02 DE FEBRERO DE 1978).

no se dijo ¿Cuál era ese inconveniente? Nada se explicó. Fue aquella necesidad, por otra parte, la que orilló al constituyente francés a separar al contencioso administrativo de los tribunales judiciales y encargarlo a la Administración y no el propósito jurídico de resolver así el principio de separación de poderes, como inexactamente se dijo en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal .¹*

**En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 30 de septiembre de 1937 para reformar el artículo 104 constitucional misma que sirvió para la iniciativa de 1945, se motivó o justificó la creación de tribunales administrativos, ya que el crecimiento de la Administración Pública había provocado: "que los problemas que derivan de las contiendas relacionadas con la actividad administrativa exijan cada vez con mayor apremio una especialización de los órganos jurisdiccionales encargados de dirimirlas".²*

Por lo que dice Nava Negrete:

"La especialidad de las contiendas imponía tribunales especiales para resolverlas, argumento fútil e insubstancial".³

Don Mariano Azuela aporta en cuanto a la justificación del Tribunal Fiscal:

"Que el particular no gozaba antes de medios efectivos de defensa contra la arbitrariedad de las autoridades fiscales; no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los Tribunales Federales, recursos administrativos de alcance limitado tramitados ante dependencias de la Secretaría de Hacienda; y el

¹ NAVA NEGRETE ALFONSO, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, PRÓLOGO DE SERRA ROJAS. ANDRÉS. MÉXICO 1959, EDITORIAL. PORRÚA, PAG. 315.

² NAVA NEGRETE OP. CIT. PAG. 315.

³ IDEM. PAG. 316.

juicio constitucional de amparo, funcionaban en ambiente precario, complicado y confuso, como medios de impugnación de las resoluciones dictadas en materia tributaria".⁴

En México se recoge el siguiente criterio: El Tribunal Fiscal de la Federación será un tribunal administrativo de justicia delegada, y no de justicia retenida como en los inicios del consejo de estado francés. Ni el Presidente de la República, ni autoridad administrativa alguna, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así la autonomía del órgano; pues sino se da de forma total y completa, no habría justicia administrativa.

CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS

Antes de la Revolución Francesa, la justicia administrativa era impartida por los parlamentos que formaban el Poder Judicial, los que eran gobernados por Reyes y Emperadores, por lo que la justicia no era imparcial ni autónoma. Luego surge la Revolución Francesa y con ella, en el año de 1791 un nuevo sistema de justicia administrativa, impartido por un Consejo de Estado Francés, la justificación fue, que los franceses argumentaban que era un atentado contra la división de poderes el hecho de que el Poder Judicial juzgara los actos del Poder Administrativo. Su objetivo era solucionar problemas del poder administrativo, llamándolo tribunal administrativo, integrado por salas cuyas características eran dos:

- 1.-Resolver controversias de carácter administrativo.
- 2.-Que dicho tribunal formara parte de la estructura del Poder Ejecutivo.

La mitad de estas salas se dedicaban a emitir proyectos de sentencia que estarían sujetos a la aprobación de la autoridad emisora del acto. Mientras que la otra mitad sólo servía para consultas, estudios etc., este consejo resolvía todo lo administrativo perteneciendo al Poder Ejecutivo y no al Judicial aplicando así el *SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA*

⁴ REVISTA DEL T.F.F. JULIO-SEPTIEMBRE DE 1956, PAG. 173 Y 174.

CONTINENTAL EUROPEO; llamado así, porque la mayor parte de las legislaciones europeas lo adoptaron siguiendo al Derecho Francés.

Nava Negrete aporta al respecto:

*"que se puede hablar de cuatro sistemas organizadores de la jurisdicción de justicia administrativa. Ellos son:"*⁵

- 1.- Sistema Administrativo, Continental Europeo o Francés.
- 2.- Sistema Angloamericano o judicial.
- 3.- Sistema de Tribunales Especiales (Mixto) Belga o intermedio.
- 4.- Sistema Rumano.

En el primero el Tribunal en comento se sitúa dentro del esquema del Poder Ejecutivo o Administrativo, pero sin ser parte de él como Poder Administrativo.

En el segundo el Tribunal está y es parte del Poder Judicial. Mientras que en el tercero el mencionado órgano no se encuentra en ninguno de los tres Poderes Estatales, y en el cuarto está dentro del Poder Judicial.

En el primer sistema el Poder Judicial no puede revisar los actos del Poder Ejecutivo, éste debe juzgar sus propios actos para no quedar sometido al otro.

En el segundo al Poder Ejecutivo no le toca juzgar sus propios actos, pues ésta es la actividad inherente al Poder Judicial, de no ser así aquel invadiría atribuciones de éste.

⁵ NAVA NEGRETE ALFONSO, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. PROLOGO DE SERRA ROJAS, ANDRÉS. MÉXICO 1959, EDITORIAL PORRÚA. PAG. 163.

En el tercer sistema se crean los Tribunales que conocerán del contencioso administrativo , pero éstos están fuera de los Poderes o sea, que es una situación ecléctica.

Y por último el Romano se caracteriza por tener dentro del Poder Judicial al juez en materia Administrativa y con justicia Administrativa de competencia muy amplia.

Los que apoyan el sistema francés argumentan:

- 1.- La jurisdicción única lleva a la omnipotencia al Poder Judicial, rompiéndose el equilibrio de los Poderes.
- 2.- Con tal sistema, se residencia a la Administración en su Poder.
- 3.- El juez ordinario no tiene capacidad técnica en materia administrativa.
- 4.- La acción administrativa quedaría paralizada de sujetarse a la acción judicial.
- 5.- El interés público que existe de por medio en el contencioso reclama ser apreciado por órganos administrativos y no por órganos judiciales.
- 6.- La contienda Administrativa versa más sobre hechos que sobre cuestiones jurídicas, etc.

Quienes por el contrario apoyan al sistema judicialista, arguyen contra el sistema francés, que:

- 1.- Rompe con el equilibrio de Poderes al inmiscuirse en una función que no le es propia y sí de otro, el Judicial.
- 2.- No constituye por sí misma garantía sólida alguna de la imparcialidad de las resoluciones de sus jueces.
- 3.- Carece de la tutela jurídica que da la inamovilidad judicial para que el juez en su encargo sea imparcial al resolver.⁶

⁶ IDEM. PAG. 164.

Por lo que se vislumbra el objetivo no radica en la separación de Poderes tajante, sino más bien en una colaboración de ellos que permita de manera material funciones del otro Poder, sin que esto se interprete en una invasión de funciones o Poderes. Al respecto afirma Alfonso Nava Negrete:

*"En efecto, ni la jurisdicción única del sistema judicial ni los tribunales administrativos enmarcados en el Poder Ejecutivo rompen con el equilibrio de poderes porque precisamente ellos son soluciones dadas en él; además, responde su instauración a la realidad jurídica de cada país, sin que el sistema francés afecte la unidad y la pureza de la función jurisdiccional que formal y ordinariamente compete al Poder Judicial ni la omnipotencia del Poder Judicial existe, porque su separación con los otros poderes no es absoluta".*⁷

Lo que quiere decir, que, ni el Poder Judicial, ni los Tribunales Administrativos rompen con la división de poderes, porque en el caso de los últimos son el resultado de las necesidades dadas en él, necesidades de nuestro país adecuando el sistema de justicia administrativa francés al mismo, además, los Poderes están íntimamente relacionados entre sí por lo que no podemos hablar aisladamente de ellos ni de sus funciones. Ahora bien vamos a ver el segundo argumento consistente en que se residencia o ubica la Administración en el Poder Judicial, no es atendible, toda vez que el objetivo inmediato de la actividad jurisdiccional radica en la preservación y reparación del derecho infringido o desconocido y no el juicio de la actividad de un Poder por otro Poder.

Sobre el argumento de que el juez ordinario no tiene la capacidad técnica en la rama administrativa es anacrónico, pues si bien es cierto que es una materia compleja y muy amplia esto no es óbice para que dicho funcionario esté preparado para implantar la justicia antes que el Derecho mismo; Además, Alfonso Nava nos ilustra con tres fuentes que debe allegarse el funcionario que conozca del contencioso administrativo :

I.- La experiencia del funcionario mismo en dicha materia

⁷ IDEM. PAG. 165.

2.- La del litigante ante los tribunales que conocen del contencioso y,

3.- Los estudios de los juristas elaboradores de la técnica administrativa. ⁸

También destaca que éste problema de la capacidad técnica se superaría en mucho si, se designan a los jueces de carrera judicial y no por el común dedazo y nepotismo.

En cuanto al argumento de que la actividad de la Administración quedaría paralizada de quedarse sujeta a la acción judicial, es inoperante tanto en poder, procedimiento, y función; en cuanto al primero ambos están bajo un régimen legal, en cuanto al segundo, le toca al Poder Legislativo crear las normas procesales más rápidas, y por cuanto a su función, ambos tutelan por lo mismo, que es la reparación del daño causado por la violación del derecho. Si por último lo que se ve es en cuanto al tiempo dentro del procedimiento, esto es un problema generalizado en todo el sistema jurídico del país.

Por lo que toca al interés público es ilógico pensar que deben ser órganos administrativos los que estudien el contencioso administrativo, pues el interés público es uno solo al igual que el derecho, por lo que no hay necesidad de hacer una división al respecto.

En cuanto a que la contienda versa más sobre cuestiones de hecho y no de derecho, es incongruente, ya que, el objetivo del derecho es regular las cuestiones de hecho, y por otro lado el juez no solo valora una sola, sino un todo en el juicio, como son los hechos, el derecho, y las pretensiones.

Examinada la crítica dirigida al sistema continental, nos resta la del sistema judicialista o Angloamericano.

La objeción de la imparcialidad del juez al resolver, no tiene sentido, no obstante estamos conscientes de que el Tribunal Fiscal de la Federación está dentro del Poder Ejecutivo y con la tarea de regular jurídicamente los actos de éste. Da la impresión de que es la propia Administración la que jurisdiccionalmente revisa sus actos.

Esto no es del todo ilógico ya que si recordamos que la actividad del Poder público puede ser formal o bien material, la primera que obedece a la naturaleza del órgano y la segunda a las características del acto emitido por dicho órgano; esto es que desde el punto de vista formal el Tribunal

⁸ IDEM. PAG. 165.

Administrativo realiza actos administrativos, pero desde el punto de vista material el Tribunal tiene una actividad jurisdiccional.

Ahora bien, vamos a verlo de forma inversa con el Poder Judicial, el cual desde el punto de vista formal todos sus actos son judiciales como: El nombramiento de algún funcionario, o bien, la sentencia misma, también lo sería la creación de Jurisprudencia, etc. Pero desde el aspecto material no es lo mismo; en el primer caso hablaríamos de un acto de carácter administrativo, mientras que en el segundo sería jurisdiccional, y en el último estaríamos en el supuesto de la actividad legislativa. No obstante todo esto, dicho Tribunal es autónomo, sin sujeción de autoridad alguna tanto en sus funciones, procedimientos, resoluciones, recursos etc. En lo que sí podemos afirmar que hay alguna dependencia es en lo económico del Tribunal Fiscal de la Federación, pues es de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la que recibe el presupuesto para su sostenimiento.

JUSTICIA RETENIDA

Desde la creación de este sistema en 1791 hasta el 24 de mayo de 1872 la justicia impartida por este consejo se llamo *JUSTICIA RETENIDA*. Se llamo así porque sus resoluciones no eran sentencias en strictu iuris, sino proyectos de sentencia por estar todavía sometidos a la aprobación de la autoridad administrativa respectiva, esto es, que si dicha autoridad no estaba de acuerdo con el proyecto se reservaba el derecho de resolver o no, en otras palabras, no existía autonomía por parte del Consejo de Estado en sus resoluciones para obligar a la autoridad administrativa a cumplir con dicha resolución, por lo que era juez y parte al mismo tiempo dicha autoridad. Por otro lado el Consejo de Estado monopolizaba la administración de justicia administrativa por ser un tribunal de primera y única instancia, o sea, que no existía un tribunal superior que revisara las actuaciones del Consejo de Estado Francés.

JUSTICIA DELEGADA

A partir de 1872 la impartición de justicia cambió llamándose *JUSTICIA DELEGADA*. Esta consistió en que las resoluciones emitidas por el Consejo de Estado no estarían sujetas a aprobación alguna por parte de las autoridades administrativas o de algún órgano jurisdiccional, lo que quiere decir que adquiere autonomía el Consejo de Estado y sus resoluciones son sentencias definitivas. Dichas sentencias se dictarían a nombre del pueblo francés. De ese año al actual continúa el mismo criterio en Francia

TRIBUNAL DE SIMPLE ANULACIÓN

Este Tribunal tiene sus orígenes en el Consejo de Estado Francés, donde existían cuatro tipos de recursos:

- 1.- Por exceso de Poder o de simple anulación
- 2.- El de represión
- 3.- De interpretación
- 4.- Plena Jurisdicción

Los que nos interesan para nuestro estudio son el de simple anulación, y el de plena jurisdicción.

El primero se promovía ante el consejo de estado francés por la violación de una ley administrativa, motivo por el cual se le llamó "contencioso administrativo objetivo", cuyos efectos eran para todos los hombres, erga=homnes. Éste se caracterizaba porque estaba limitada la sentencia, o sea, que el juez o Tribunal que conocía del negocio solo podía anular el acto impugnado por el particular, sin mayor alcance que éste.

luego entonces no tenía la facultad el órgano de ordenarle o al menos de decirle a la autoridad administrativa en que sentido y con que alcance debía emitir el nuevo acto administrativo.

TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCIÓN

El segundo llamado de plena jurisdicción también se promovía ante el mismo consejo de estado, solo que era cuando se violaba algún derecho subjetivo del particular, a esto lo llamaron "contencioso administrativo subjetivo"; donde sus efectos sólo se producían entre los litigantes. En éste a diferencia del anterior, no se limitaba al juez o al Tribunal que conocía del asunto contencioso administrativo, a la simple anulación del acto que se impugnaba, sino aún más, dicho órgano tenía la potestad de condenar a la autoridad administrativa a que emitiera el acto administrativo en el sentido que le favoreciera más al particular.

En el sistema mexicano no los tomamos como recursos, sino como juicios, esto es, que tenemos juicios de simple anulación o bien, de plena jurisdicción, al respecto nos comenta el Lic. Alfonso Cortina Gutiérrez:

"Que el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros".⁹

DIFERENCIAS ENTRE EL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN Y EL DE PLENA JURISDICCIÓN EN FRANCIA.

a) Contencioso de Anulación (exceso de poder).

1.- El acto impugnado puede nulificarse en todo o en parte; pero el Tribunal no puede reformarlo, ni dar indicaciones a la administración sobre

⁹LOMELÍ CEREZO MARGARITA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, "ESTUDIOS FISCALES", MÉXICO 1984, PAG. 130 Y 131.

el contenido del nuevo acto ni menos dictarlo. Tampoco puede dictar una condena pecuniaria.

2.- Su objeto es la impugnación de una resolución ejecutoria. Por ende, los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del recurso de exceso de poder.

3.- Se aplican las cuatro clases de anulación clásicas: incompetencia del órgano, omisión de formas esenciales del acto o procedimiento, violación de la ley de fondo aplicada o que debió aplicarse y desvío de poder.

b) Contencioso de Plena Jurisdicción.

1.- El Tribunal no se limita a la anulación del acto, sino que tiene todas las facultades habituales del juez; por tanto está autorizado para reglamentar las consecuencias de su decisión. Desde la reforma de la decisión impugnada, hasta la condena del órgano administrativo a pagar o devolver una suma adeudada o una indemnización.

2.- La sentencia va más allá de la declaración de nulidad.

3.- No solo los aspectos exteriores de la legalidad son examinados por el pleno, también los hechos individualizados son objeto de la plena jurisdicción.

Para Emilio Margan M. las diferencias entre el contencioso administrativo de plena jurisdicción y de anulación son las siguientes:

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

2.- En el primero, tiene medios para hacer cumplir sus sentencias; el segundo, no cuenta con esos medios.

3.- En el primero, el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo, el efecto de la sentencia es general o sea erga-omnes. En efecto, en el de plena jurisdicción , la sentencia sólo produce efectos contra las

autoridades señaladas como responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes. ¹⁰

CAUSAS DE NULIDAD EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Dicho ordenamiento señala como causas de nulidad de una resolución o de un procedimiento administrativo las siguientes:

Artículo 238.-"Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales":

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

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

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

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

¹⁰ MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. CONTENCIOSO DE ANULACIÓN O ILEGITIMIDAD. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ, MÉXICO 1964, PAG. 13 Y 14.

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

Pará Emilio Margain, La primera causal de improcedencia se divide para su estudio en dos:

1.- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo y

2.-Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el procedimiento impugnado.

La primera de ellas puede presentarse de varias formas:

a) Invasión de funciones del orden jerárquico, sea que el superior jerárquico ejerza funciones que correspondan a funcionarios subordinados a él, que éstos ejerzan funciones que correspondan a aquél.

b) Invasión de funciones *ratione personae*, cuando una autoridad administrativa ejerce funciones que corresponden a otra con la que no existe vinculo jerárquico

c) Invasión de funciones *ratione loci*, cuando la autoridad actúa fuera del área geográfica que legalmente tiene asignada.

d) Invasión de funciones *ratione temporis*, cuando se toman decisiones por funcionarios que han dejado de serlo o que deben cesar de inmediato en el cargo.

La segunda causal por incumplimiento de formalidades, se da cuando la autoridad omite las formalidades que señala la ley. De acuerdo al Código Fiscal, éstas se pueden dar en dos modalidades:

a) Omisión de formalidades en la resolución que legalmente debe tener, y

b) Omisión de las formalidades que legalmente debe revestir el procedimiento impugnado.

En el primer caso la autoridad administrativa emite la resolución con plena violación de las formalidades que señala la ley.

En el segundo caso, la violación del procedimiento que señala la ley, se presenta cuando la autoridad emite la resolución sin haber respetado el procedimiento en perjuicio del contribuyente.

Al respecto, se señala que cuando la violación del procedimiento no se incluye en el contenido de la resolución, carece de importancia la impugnación de la misma por dicho motivo; y que la importancia en pugnar por el respeto del procedimiento violado surge cuando quizás, de haberse respetado, otro hubiera sido el contenido de la resolución.

En la tercera causal por violaciones de procedimiento, Si ellas se alegan al mismo tiempo que violaciones de fondo, y el tribunal considera que están probadas las primeras, deberá abstenerse de resolver sobre el fondo y concretarse a ordenar la reposición del procedimiento.

Sobre la cuarta causal, es de fondo, pues se impugna el derecho en que se apoya la autoridad para fundar su pretensión. El Código Fiscal prevé dos modalidades en este vicio de nulidad:

a) Violación de la disposición aplicada y

b) No haberse aplicado la disposición debida.

Cuando el tribunal de anulación se aboca a ésta causal de nulidad, quiere decir que: La resolución impugnada fue emitida por la autoridad competente, que dicha autoridad respetó el procedimiento administrativo, así como las formalidades que legalmente debió revestir la resolución. Por lo que deducimos que, no hay impedimento para entrar al fondo del asunto, o sea, para determinar si el derecho aplicado respalda la resolución de la autoridad.

El actor puede apoyar su reclamación en la misma disposición en que la autoridad apoya su resolución, demostrando que ha sido aplicada o

interpretada en forma errónea, o bien, puede apoyarla en forma distinta, donde demuestre que la autoridad dejó de aplicar el precepto debido.

Si la autoridad viola con su resolución a la ley, puede ser por: un error de hecho, un error de derecho, o a la mala fe.

Por último tenemos la causal de desvío de poder, que no es otra cosa que, la autoridad administrativa al emitir un acto lo haga con una finalidad diversa de la que conforme a la ley debió inspirarle.

CAPITULO II

ORIGEN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TESIS DE VALLARTA. LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN. LEY DE JUSTICIA FISCAL. BASE CONSTITUCIONAL. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

En la mayoría de los textos se parte de la Ley de Justicia Fiscal como primer antecedente, creyéndose así que el contencioso administrativo en México se remonta a no más de cincuenta y cinco años, ignorándose que hace más de ciento cuarenta años se expidió y fue criticado de inconstitucional, un ordenamiento que se tituló; Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. Trataremos de forma somera los siguientes antecedentes:

- a) Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de mayo de 1853;
- b) Tesis Vallarta;
- c) Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927;
- d) Ley de Justicia Fiscal, 27 de agosto de 1936;
- e) Base Constitucional,
- f) Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1938.

G) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966.

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sin duda alguna uno de los que influyó más en el derecho mexicano fue, Don Teodosio Lares, tanto en la rama del Privado, como en la del Derecho Público. Influenciado por el Derecho Francés y en particular por el Tribunal Administrativo conocido como Consejo de Estado Francés, Don Teodosio Lares formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que luego de ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por "Ley Lares" que por su propio nombre.

Dice Emilio Margain Manautou en su obra De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad:

"...debido, digamos, al escándalo que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales, fue declarada inconstitucional." ^{10bis}

En este sentido Humberto Briseño Sierra dice:

"Abandonada la Ley Lares, puesto que no se conoce una disposición que expresa y directamente le hubiera derogado, como sucedió en otros casos contemporáneos; implícitamente caída en desuso, el contencioso administrativo esparció sus problemas en todas las direcciones posibles..." ¹¹

Por lo que podemos observar que no coincide la información,

^{10bis} MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. OP. CIT. PAG. 28.

¹¹ BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. DERECHO PROCESAL FISCAL, ANTIGUA LIBRERÍA ROBLEDO, MÉXICO 1964, PAG. 215.

mientras que uno argumenta que fue declarada inconstitucional, el otro por su parte expresa que no existe disposición alguna que así lo haya declarado. Lo cierto es que, en verdad nunca fue declarada en ese sentido, sí fue criticada así, pero no declarada inconstitucional, pues sólo basta saber que el juicio de amparo data de 1860, y la ley en comento fue de 1853; por lo que es ilógico e incongruente el argumento de Margain Manautou.

A continuación vamos a transcribir dicha Ley que sólo consta de 14 artículos, a diferencia de su reglamento que tiene 81 artículos:

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo Mayo 25 de 1853

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

Art. 2o.- Son cuestiones de administración las relativas:

I.- A las obras públicas.

II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

III.- A las rentas nacionales.

IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI.- A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Art. 3o.- Los ministros de estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes

políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Art. 4o.- Habrá en el consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo,. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.

Art. 5o.- La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo.

Art. 6o.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de los magistrados propietarios y de los consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será Presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala, y sólo votará en caso de empate para decidirlo.

Art. 7o.- En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el gobierno, contra los estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

Art. 8o.- En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al Erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria

a la autoridad administrativa.

Art. 9.- Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del Erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración.

Art. 10.- Los tribunales en los negocios de que habla el Artículo 7o. sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

Art. 11.- Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

Art. 12.- Los agentes de la administración en los casos en que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

Art. 13.- Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Art. 14.- Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que

correspondan conforme a esta ley.

Al respecto comenta Nava Negrete:

"Con esta ley Don Teodosio Lares resuelve , en 1852 el contencioso administrativo con la sentencia de una justicia retenida, cuando en Francia sólo había atisbos de una delegada". ¹²

Lo que desde nuestro punto de vista, colegimos que hubo un atraso en la practica del contencioso administrativo, ya que, si bien es cierto, que existía la ley y la necesidad de resolver este tipo de contiendas, no se permitió que se aplicara mas.

Ahora bien, ¿Cuál fue la razón por la que no se siguió aplicando?. La respuesta es simple, al ser aprobada por el Poder Legislativo, se desató una gran corriente de oposición, que la llegó a impugnar ante los tribunales judiciales atacándola de inconstitucional. La razón que se esgrimió fue la siguiente; Que dicha ley violaba lo dispuesto por el artículo 50 de la constitución de 1857, correspondiente al 49 de la de 1917, según el cual " no podrán reunirse dos o más poderes (Legislativo, Ejecutivo, y judicial) en una sola persona o corporación". O sea el negar validez a la ley Lares de 1853, ya que según esta tesis se reunían inconstitucionalmente el Poder Ejecutivo y el propio Poder judicial en una sola persona o corporación.

En este orden de ideas Briseño Sierra, en su obra de Derecho Procesal Fiscal cita lo siguiente:

Manuel Cruzado coincidiendo con Ignacio L. Vallarta expresaba sobre la ley Lares: "consideradas estas disposiciones bajo la influencia del derecho constitucional mexicano, se percibía la errónea creencia del legislador, al establecer que la administración debía tener una jurisdicción propia, cuando el principio afectaba directamente a la división e independencia de los Poderes públicos, añadiendo que se neutralizaban las ventajas de un juicio según la fórmula constitucional de garantía de los derechos de

¹² NAVA NEGRETE, OP. CIT. PAG. 260.

*los particulares".*¹³

En síntesis no pudo formar tradición el sistema Lares, pero sus postulados triunfarian, a medida que la doctrina y la legislación se han dado cuenta que la separación de poderes carece de sentido en la atribución de funciones.

Desde nuestra concepción no hay tal violación, ni monopolización en la justicia administrativa, ya que si bien es cierto que es el primer indicio de la jurisdicción administrativa en México aunque de forma retenida, también es, el inicio de la justicia delegada.

TESIS DE VALLARTA

Para Emilio Margain Manautou, surge ésta cuando Ignacio L. Vallarta, siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.¹⁴

Antonio Carrillo Flores, en la conferencia de los 30 años del Tribunal Fiscal de la Federación, comenta sobre la tesis de Vallarta:

*"Que ninguna consulta de doctrina o legislación extranjera resolvía el problema, de, determinar si seguía siendo verdadera la tesis fijada por la Suprema Corte de Justicia, a propuesta de Vallarta, sobre que la justicia administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857".*¹⁵

¹³ BRISEÑO SIERRA, OP. CIT. PAG. 220.

¹⁴ MARGAIN MANAUTOU, OP. CIT. PAG. 30 Y 31.

¹⁵ CARRILLO FLORES, ANTONIO. ORIGENES Y DESARROLLO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 30 AÑOS. UN TESTIMONIO DEL T.F.F., IMPRESOR MANUEL CASAS, MÉXICO 1966, PAG. 11.

Lo que significa, que se reunían dos Poderes en una sola persona o corporación en el Ejecutivo de la Nación. Pero esta negativa fue para quitarle validez a la ley Lares, de tal forma que no era aplicable a los tribunales administrativos que se crearan de acuerdo a las nuevas concepciones del derecho.

En efecto, cuando la Corte había interpretado inconstitucional dicha ley, lo hizo tomando en cuenta la institución de la justicia retenida, pero la propuesta de Antonio Carrillo Flores, Manuel Sánchez Cuen, y Alfonso Cortina Gutiérrez, en que no fueran las mismas autoridades fiscales que habían fijado un crédito fiscal o que pretendían cobrarlo las que examinaran su validez, sino un tribunal totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las órdenes de los órganos superiores de la Administración. O sea un tribunal de justicia delegada no retenida como en su tiempo resolvió el contencioso administrativo Don Teodosio Lares, lo que vemos como dos situaciones diferentes: Primero, la de la justicia retenida sustentada por la ley Lares; y segundo la propuesta de los tres autores de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, consistente en crear un tribunal ajeno a la autoridad que había emitido el acto pero dentro del Poder Ejecutivo, con plena autonomía y jurisdicción para dirimir el contencioso administrativo. Lo que permitió que se pudiese institucionalizar a través de la Ley de Justicia Fiscal el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano facultado de plena autonomía, tanto en sus procedimientos como en sus resoluciones.

En la obra de los 45 años del Tribunal Fiscal, Leopoldo R. Arreola, consideró que el citado órgano carecía de plena autonomía. Dice al respecto:

"Que el hecho de que un nuevo organismo jurisdiccional fuera de justicia delegada, originó que el mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual, a su vez, se reflejó en dos limitantes de su actuación, a saber:

1.- Que sus resoluciones administrativas fuesen meramente declarativas y;

2.- Que el Tribunal careciese de imperio para hacer

cumplir sus decisiones". ¹⁶

Por lo que toca al primer punto, quiere decir, que dicho tribunal sólo determinaría la legalidad o ilegalidad del acto que se impugna, sin poder decirle a la autoridad cómo realizar el acto, o bien, que éste lo dictara en sustitución de aquella.

En cuanto al segundo aspecto, consistente en la incapacidad que tiene para hacer efectivas sus resoluciones, esto es debido a que la doctrina francesa desarrolló una jurisdicción administrativa diversa del Poder Judicial. Jurisdicción que en sus principios fue de justicia retenida y luego de delegada, sosteniendo en toda una época como principio básico que el Estado no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos en contra del Estado no podían más que ser declarativos.

Por estas concepciones, fue que los juristas mexicanos, consideraron conveniente que el nuevo tribunal careciera de las atribuciones de carácter ejecutivo de que disponen los órganos jurisdiccionales del fuero común para hacer cumplir sus decisiones.

La verdad es que ni el primer argumento ni el segundo, y aun más ni la conclusión son ciertas.

En primer lugar cuando fue creado el citado órgano, lo fue con plena autonomía, esto se corrobora con la naturaleza que le dio la ley de justicia fiscal, en segundo lugar desde sus inicios ha estado dotado de plena jurisdicción para hacer cumplir sus fallos, auxiliándose desde la fuerza pública hasta del Ejército, por lo que queda desvalida la conclusión, ya que los tribunales del fuero común también están sujetos a revisiones y en su caso a la apelación, o sea que no son ejecutorias sus resoluciones por sí mismas, luego entonces, bajo la tesis de Emilio Margain no tendrían plena jurisdicción, lo que consideramos de ilógico.

LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DEL 10 DE FEBRERO DE 1927.

Ésta establecía en su capítulo V un juicio de oposición, que se substanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del

¹⁶ LEOPOLDO R. ARREOLA, OP. CIT. PAG. 173.

interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa-Arts. 60 y 61.

Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa-Art. 62. Si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda, o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución-Art. 63.

No obstante el respaldo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la Hacienda Pública Mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción.

En referencia a lo anterior; nos comenta Antonio Carrillo Flores:

"Una circunstancia hizo, que el juicio sumario de oposición cayera en desuso; la posibilidad abierta a los contribuyentes de acudir al Juicio de Amparo en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales.

*Para los particulares el juicio de amparo tenía ventajas manifiestas sobre el juicio sumario de oposición, como; la rapidez de su tramitación, el no tener que asegurar el interés fiscal como requisito para la presentación de la demanda, sino sólo para obtener la suspensión, y sobre todo la efectividad de sus resoluciones".*¹⁷

Don Arturo Cisneros Canto, fue quien logró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolviera que el juicio de amparo fuera improcedente cuando el particular tiene a su disposición un recurso o medio de

¹⁷ CARRILLO FLORES, OP. CIT. PAG. 8.

defensa ordinario.

El nuevo criterio llevó a que se declarase la improcedencia del amparo contra los cobros fiscales y a que se obligara a los particulares a intentar el juicio sumario de oposición. ¹⁸

El juicio sumario de oposición no era el camino adecuado ni para los particulares ni para el fisco. Para los primeros por ser un procedimiento largo, y deficiente, por lo tanto faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos. Y tampoco lo era para la hacienda pública por varias razones:

PRIMERO.-No existía comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales. éstos eran demandados por representantes de Hacienda y tenían tres días para contestar sobre hechos que ignoraban, esto ocasionaba que negaran los hechos sin entrar al fondo del asunto.

SEGUNDO.-Admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso por falta de interés del actos en seguir el juicio, o sea, la caducidad de la instancia, por así permitirlo el Código Federal de Procedimiento Civiles de 1908, por no dar poderes al juez para actuar de oficio en el procedimiento.

TERCERO.-Cuando la resolución de segunda instancia era favorable al estado (Hacienda Pública), el particular podía recurrir en amparo ante la Suprema Corte; pero aquélla no podía hacerlo cuando el fallo de apelación le era adverso.

Nosotros pensamos que dicho juicio de oposición no era lo más adecuado para dirimir estas contiendas, así que ésta y otras razones fueron las que llevarón a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

¹⁸ CARRILLO FLORES, OP. CIT. PAG. 9.

LEY DE JUSTICIA FISCAL

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación el 27 de agosto de 1936, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal ¹⁹, se puso en duda la constitucionalidad de dicho órgano administrativo; afirmándose que la existencia de éste tribunal pugnaba con la tesis Vallarta del siglo pasado, con criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aun más, de la doctrina de juristas al servicio del Estado. EMILIO MARGAIN M. o. p. cit. pag. 31 y 32.

Por su parte Carrillo Flores menciona en su obra de los 30 años del Tribunal Fiscal de la Federación lo siguiente:

"Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aun impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de treinta años puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía y era, un paso muy audaz en 1935". ²⁰

Nava Negrete comenta:

"No se ve motivo para ocultar la verdad, el Tribunal Fiscal de la Federación tuvo un origen inconstitucional. Otras razones, como es la de la conveniencia del sistema, pudieron técnicamente aconsejar y apoyar la idea, pero nunca hubo la de carácter constitucional precisa, Fue hasta la reforma constitucional de 1946 (D. O. de 30 de diciembre de

¹⁹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, PROMULGADA EL 27 DE AGOSTO DE 1936, Y PUBLICADA EL 31 DE AGOSTO DE 1936.

²⁰ CARRILLO FLORES, OP. CIT. PAG. 19.

1946) que se supero ese vicio de origen. ²¹

Éste tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido atribuyendo más competencia en materia administrativa, lo que en un futuro no muy lejano lo va ha convertir en un tribunal netamente administrativo, como dice Nava Negrete:

"Hace más de dos décadas que ha nacido la idea de crear un tribunal administrativo que conozca de toda la justicia administrativa, y se ha propuesto transformar el Tribunal Fiscal en aquel otro. ²²

En este año se termina con el monopolio en materia administrativa ejercido por los tribunales judiciales, ya que en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión al Presidente de la República, éste expide la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936. Creando así el conocido tribunal administrativo.

Esto sin embargo, no fue óbice para que dichos Tribunales Judiciales conocieran de asuntos ventilados en el Tribunal Fiscal; Pues, si bien es cierto que, en éste último comenzaba el contencioso administrativo, lo era en primera instancia, pero no como ultima; ya que la segunda instancia se ventilaba en el Poder Judicial. O sea que, eran revisables las sentencias del Tribunal en comento, ya fuera a instancia de la autoridad administrativa inconforme, ante la Sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del <<recurso de revisión>>; o bien, a instancia de los particulares inconformes a través del juicio de amparo ante los Tribunales del Poder Judicial Federal.

Lo que significa que era un juicio de amparo disfrazado por la autoridad, ya que como se sabe, este juicio sólo protege y ampara a los particulares cuando éstos se ven agraviados en sus garantías. Sobre el mismo punto, Nava Negrete cita a Emilio Rabasa, diciendo éste:

"Agregar tribunal tras tribunal, así se sucedan

²¹ NAVA NEGRETE, DIAS Y TRABAJOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. MADRID, ESPAÑA 1983, PAG. 1416.

²² NAVA NEGRETE, OP. CIT. PAG. 1417.

veinte, no es garantizar la justicia, el último estará siempre compuesto de hombres". ²³

Nava Negrete comenta: que en 1936 no existía texto constitucional que autorizara la creación de tribunales administrativos; por el contrario; el artículo 49 constitucional, consigna la división de poderes, no admitiendo excepción en tal sentido.

"Haber creado en ese año un tribunal administrativo, réplica del francés de justicia administrativa, constituyó un serio problema de inconstitucionalidad." ²⁴

Sigue comentando; que hubo grandes esfuerzos por parte de los autores de dicha ley primero para convencer al Presidente de la República de la bondad de la institución, y segundo, para disuadir a la opinión pública, acerca de la constitucionalidad del Tribunal. Al respecto comenta Don Antonio Carrillo Flores:

"Que Manuel Sánchez Cuen fue quien convenció a Don Eduardo Suárez (Secretario de Hacienda), en agosto de 1936, de la conveniencia de que el Presidente Cárdenas Promulgara, como promulgó, la Ley de Justicia Fiscal". ²⁵

A continuación vamos a transcribir el texto original de la citada reforma constitucional que estableció la base al Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 104 fracción I de la Constitución:

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra la de los tribunales administrativos

²³ NAVA NEGRETE, OP. CIT. PAG. 1418.

²⁴ NAVA NEGRETE, OP. CIT. PAG. 1419.

²⁵ CARRILLO FLORES, OP. CIT. PAG. 19 Y 20.

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

En realidad, se adicionó un segundo párrafo a la fracción en comento. Pero esto no hace, como dijimos con anterioridad exclusiva la materia administrativa en el Tribunal Fiscal. Don Fix Zamudio dice del sistema mexicano:

"No obstante la tendencia al establecimiento de tribunales especializados separados de los ordinarios, sigue los lineamientos del sistema judicialista, en cuanto a las decisiones de dichos tribunales administrativos no adquieren firmeza, ya que pueden ser impugnadas ante los Tribunales Federales mediante el juicio de amparo, y asimismo se permite la revisión interpuesta por las autoridades ante la Suprema Corte de Justicia que, no es sino un juicio de amparo disfrazado, debido a que ha persistido la orientación tradicional recogida por la jurisprudencia, en el sentido de que el propio amparo sólo puede utilizarse por los particulares afectados en la defensa de sus derechos constitucionalmente consagrados, pero no por las autoridades que conocen de tales derechos".

A continuación vamos a transcribir parte de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936:

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

independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

Por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un <<recurso o medio de defensa para el particular perjudicado>>, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición a su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos <<el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre otros de reconsideración y el jerárquico>> sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Distrito han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

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

El más alto tribunal de la República fijó esta tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo

que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal- en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado- y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales".

Comenta Leopoldo R. Arreola Ortiz:

"Que mejor hubiese sido la ampliación de la jurisdicción del Poder Judicial para que éste fuera el que abarcara el campo de lo administrativo. Sin que en contrario operara el principio de especialización que tanta influencia ha tenido en el derecho francés, ya que el mismo pudo salvaguardarse dentro del seno del propio Poder Judicial". ²⁶

Cuando este tribunal inició sus actividades conforme a la Ley de Justicia Fiscal, promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas Del Rfo, en uso de las facultades extraordinarias que le había concedido el Congreso de la Unión, su competencia se limitaba tan solo a las contiendas en materia tributaria que librara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en específico las que versaran sobre resoluciones en que se determinara la existencia de créditos fiscales, se fijara en cantidad líquida o se dieran las bases para su liquidación, sobre sanciones por infracciones a las leyes fiscales, sobre responsabilidad administrativa en materia fiscal, sobre cuestiones relativas al procedimiento administrativo de ejecución, por negativas de devolución de impuestos, derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos por el Estado y, en general sobre cualquier resolución dictada en materia fiscal que causara un agravio no reparable por algún recurso administrativo. Igualmente se facultó al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contra la resolución favorable a un particular que la misma haya dictado.

²⁶ ARREOLA ORTIZ, OP. CIT. PAG. 171.

El Tribunal Fiscal de la Federación, en su nacimiento adquirió toda la competencia que hasta ese entonces ejercían diversos organismos de carácter fiscal como eran:

- a) Jurado de Infracciones Fiscales y,
- b) la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta

Estos organismos quedaron suprimidos con la creación del nuevo tribunal, ya que éste absorbería las funciones de aquellos.

También fueron derogados los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles que contenían y normaban un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los Tribunales Federales; conforme a lo dispuesto por el artículo 5o. transitorio de la referida Ley de Justicia Fiscal.

El citado ordenamiento jurídico, dio al Tribunal Fiscal de la Federación un ámbito de competencia eminentemente fiscal, ya que , en sus inicios lo que tenía como objetivo era resolver las controversias fiscales en el área contenciosa, por eso la competencia de dicho órgano se enfocó a las diferentes resoluciones de carácter fiscal.

En forma de síntesis podemos resumir, que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación conforme a la Ley de Justicia Fiscal fue por resoluciones:

- a) De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de organismos fiscales autónomos que determinaran un crédito fiscal; lo fijaran en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.
- b) Que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien que implicaran responsabilidades administrativas, en materia fiscal.
- c) En materia fiscal que causen un agravio no reparable mediante algún recurso administrativo.
- d) Por hechos o actos ilegales al ejercer la facultad económico

coactiva. Ignacio L. Vallarta escribió sobre el procedimiento económico coactivo lo siguiente:

*"En ninguna parte del mundo el fisco tiene que acudir a los tribunales para recaudar los impuestos".*²⁷

Además Vallarta justificó esta facultad sólo para el cobro de los impuestos.

e) Por no devolver la autoridad lo ilegalmente percibido en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos.

f) Y por último tenemos la que puede ser considerada como de materia administrativa; cuando, el fisco podía asimismo intentar el juicio ante el tribunal a efecto de anular una decisión administrativa favorable al particular.

²⁷ L. VALLARTA IGNACIO, ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONÓMICO COACTIVA, MÉXICO 1885, PAG. 60 Y 61.

BASE CONSTITUCIONAL

Cuando fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, provocó varias confusiones y problemas, por una parte la corriente que se desató por los doctos en el Derecho considerando inconstitucional el citado órgano jurisdiccional, y por la otra el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de sostener por muchos años la tesis Vallarta, que consideraba que la creación de un nuevo órgano jurisdiccional fuera del Poder Judicial, violaba el principio de división de poderes.

La realidad es que en el año de 1936, no existió disposición expresa alguna en la Constitución referente a la creación de Tribunales Administrativos o de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, el artículo 49 de la Constitución determina la división del Poder Público en el Ejecutivo, Legislativo, y el Judicial. Dicho en otras palabras, existía un monopolio en la impartición de la justicia; pues el Poder Judicial ha sido el encargado de la misma, lo que se conoce mejor como un sistema judicialista. Tal vez, y con razón, existió por mucho tiempo este sistema debido a la gran influencia que ejerció el sistema de justicia anglosajón, pues cuando surge la Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo en 1853, fue precisamente en el gobierno de SANTA ANNA, que se impartía justicia con gran celo sólo y exclusivamente en el seno del Poder Judicial.

El sistema de justicia administrativa, era un gran reto en 1936, aunque fue copia del sistema francés y éste respondió a razones históricas, éstas no se encuadraban con exactitud a las necesidades mexicanas.

Fueron diez años de inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, pero esto no fue obstáculo para que subsistiera, pues la doctrina, la jurisprudencia y la legislación se vieron obligadas a aceptar no solo la existencia de dicho tribunal; sino también de otros tribunales administrativos.

La aparición de tribunales administrativos fue anterior a la reforma constitucional del artículo 104 fracción I, de manera que, además de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para los conflictos laborales cuya Ley vigente es la Federal del Trabajo del 27 de agosto de 1931, puede aludirse al Tribunal de Arbitraje creado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938.

No es lo mismo hablar de un Tribunal Administrativo, que de un Tribunal Contencioso Administrativo. Por ejemplo, Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales administrativos pero no conocen del juicio contencioso administrativo, sino de conflictos laborales, relaciones entre particulares.

La contienda administrativa <<contencioso-administrativo>> se vincula con el derecho administrativo, pero éste implica funciones públicas caracterizadas en primer término con la operación del activo patrimonial estatal, y después con servicios, o sea, que en todo juicio contencioso administrativo siempre una de las partes será el Estado mismo, y la otra el particular inconforme por el acto que impugna. Ya sea que el Estado actué con sus bienes o a través de la prestación de servicios.

Por lo tanto un tribunal administrativo, es el creado a través de ley federal con autonomía y dentro del Poder Ejecutivo aunque como ya dijimos sólo en el aspecto formal, por que en el material no tiene tal vinculación.

Retomando un poco el tema de la Ley de Justicia Fiscal, ésta tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, y el primero de enero de 1939 entró en vigor el primer Código Fiscal de la Federación ²⁸, que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y , además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo, e infracciones y sanciones.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

La expedición del Código Fiscal de la federación constituyó un gran avance para la legislación tributaria mexicana, ya que podemos colegir que la Ley de Justicia Fiscal tuvo una vida muy corta, pues su vigencia fue de dos años, pero esto no es motivo para minimizarla, por el contrario logra un gran escaño en la justicia administrativa en México, pues gracias a ella nació el primer órgano jurisdiccional de justicia administrativa, es cuando se le da un verdadero lugar al contencioso administrativo.

Con la innovación del Código de 1938, podemos decir que fue el primer logro de normar la conducta de la administración pública en materia

²⁸ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PROMULGADO EL 30 DE DICIEMBRE DE 1938, Y PUBLICADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1938.

fiscal. Su objetivo, no solo recaía en el Tribunal Fiscal de la Federación, sino que abarcó toda la esfera de la administración pública vista desde el ángulo tributario. Así es como se establece por vez primera una base para el nuevo derecho fiscal.

Una de las novedades de este código fue que definió lo que debía entenderse por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; normando de forma detallada la relación jurídica-tributaria que surge cuando actúa la Secretaría de Hacienda para la obtención de recursos.

De tal forma que, se completó la legislación fiscal. Por una parte porque en este código se reglamenta el aspecto contencioso, y por otro lado la fase oficiosa fiscal, que es la que desempeña la autoridad hacendaria en su tarea de la captación de recursos.

Tal fue la regulación en el aspecto oficioso, que, de los siete títulos de que se conformaba éste código solo el cuarto se refería a la parte contenciosa y los restantes a la forma, camino o vía que debía seguir la autoridad al captar los recursos.

Por lo tocante al Tribunal Fiscal propiamente dicho, esta ley conservó fundamentalmente la naturaleza del tribunal como un órgano formalmente dependiente del Poder Ejecutivo, pero materialmente independiente de éste, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa. De esta manera podemos decir, que el Tribunal Fiscal de la Federación era un órgano dentro del seno del Poder Ejecutivo, pero fuera de él, en cuanto a sus procedimientos, resoluciones, y recursos. En otras palabras, todo lo jurisdiccional. Lo que también llamaríamos autonomía.

Es sabido que no era un órgano totalmente fuera de la jurisdicción judicial, por que sus resoluciones podían ser revisadas por la Sala Administrativa de la Corte en esa época como órgano de alzada.

Sí, esta situación ha sido criticada por algunos autores como; "falta de autonomía o autonomía restringida", considerando que el tribunal fiscal no era totalmente autónomo ya que todo su procedimiento no era sino por una secuela que comenzaba con la parte oficiosa iniciando ésta, en la autoridad administrativa.

Cuestión que desde nuestro punto de vista no compartimos, pues ya hemos dejado asentado; que el hecho de que un tribunal de alzada revise los actos del tribunal fiscal, no es sinónimo de carencia de autonomía, ya que como lo comparamos, lo mismo sucede con los tribunales del Poder

Judicial de primera instancia; y no carecen de autonomía para dictar y hacer cumplir sus resoluciones.

Cuando nosotros vamos en vía de juicio ante los tribunales del Poder Judicial, la demanda la interponemos ante un juzgado de primera instancia de la materia en la que litigamos según sea la naturaleza del asunto. Luego recae una sentencia que si no nos es favorable apelamos en segunda instancia, ante el superior del que conoce en primera instancia, acto seguido, si esta Sala Superior confirma la sentencia de primera instancia, podemos, como última alternativa ir en Juicio de Amparo ante el Tribunal Colegiado que corresponda, y luego lo que resuelva éste último es a lo que nos atendremos. Lo que queremos decir con toda esta narrativa es que todo este procedimiento se da dentro del Poder Judicial en forma de inicio, procedimiento y término. Lo que no pasa en la justicia administrativa, o sea con el contencioso administrativo.

Para que haya un juicio contencioso administrativo se necesita que la autoridad administrativa emita un acto dentro de su esfera, dirigido al particular y que le perjudique en sus derechos o garantías; luego este particular podrá impugnar dicho acto agotando el o los recursos que la propia autoridad tiene en sus leyes. Si la resolución que emita la autoridad le es desfavorable, éste podrá acudir en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahí es donde comienza la parte contenciosa administrativa, la que puede terminar con una resolución de el mencionado órgano, o si hubo impugnación, ya sea ésta por parte de la autoridad o del particular, con la resolución del Colegiado de Circuito en Materia Administrativa que corresponda. Entonces el contencioso administrativo no siempre termina en el marco del Poder Ejecutivo.

¿Por qué decimos que en dicho tribunal no inicia ni termina el contencioso administrativo?

Es por la razón de que sus resoluciones o sentencias definitivas son revisadas por el Poder Judicial Federal.

En primera instancia del porqué sus resoluciones están sujetas a revisión del Poder Judicial Federal, resulta de sus orígenes que ya tratamos respecto a que ha sido un tribunal de simple anulación, que no es otra cosa que se limita a declarar la ilegalidad o legalidad del acto de autoridad sin poder decirle u ordenarle a la citada autoridad como debe actuar ante el particular. Por esta razón es que el tribunal emite resoluciones que aun pueden ser impugnadas.

Al respecto creemos que es necesario compararlo con el sistema de justicia que impera dentro del Poder Judicial:

En el Poder Judicial, tal como está estructurado dentro de nuestro sistema jurídico, tiene como primicia el solucionar contiendas suscitadas por la aplicación de leyes; para lograrlo, tanto la Constitución como las leyes que de ella emanan dotan a este poder de las atribuciones suficientes para hacer cumplir sus fallos.

Claro esto impera sólo en el derecho común, en conflictos entre particulares, por lo que no se encuentra en juego el interés patrimonial del Estado.

Lo que no ocurre en el derecho público, bien sea en materia administrativa o fiscal. En este segundo supuesto, las partes en conflicto no son dos particulares sino que uno de ellos es ineludiblemente el Estado, el que nunca será comparado ni igualado en grado de los particulares, o sea que siempre guarda su rango de supraordinación ante los gobernados.

Es por ello que el Estado, aun en su posición de parte sometida a la jurisdicción de un organismo imparcial, también de carácter estatal, no llega a ver afectado su patrimonio como sí pasa con el particular. No existe el embargo de bienes del Estado, como sí acontece para con los particulares; tampoco existe la obligación de dar garantía, ya que el patrimonio estatal se reputa suficiente para cumplir con las obligaciones de derecho contraídas por éste.

Fue pues por la copia de las ideas que imperaron en el derecho francés en el sentido de que el Estado no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos contra el Estado solo serían declarativos.

En forma sintética resumiremos el aspecto de la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación:

Primero.- No tiene el tribunal en comento la misma estructura del sistema de justicia que tiene el Poder Judicial. Por lo que esto impide que sus resoluciones definitivas sean inapelables o sea que no proceda recurso o juicio alguno.

Segundo.- La justicia que imparte el tribunal fiscal es aveces de simple anulación y en otras ocasiones de plena jurisdicción. En el primer caso, cuando el tribunal sólo deja sin efectos el acto impugnado, pero no le

puede indicar a la autoridad cómo debe emitir uno nuevo, mientras que en el segundo, sí le indica y hasta llega a sustituir a la autoridad en el sentido que debe revestir el acto.

Cabe hacer mención de que cuando un asunto sale del Tribunal Fiscal, puede ser por dos formas.

La primera cuando el fallo le perjudica al particular, y este se va en juicio de amparo ante el Colegiado de Circuito en materia Administrativa que le corresponda.

La segunda es cuando el fallo no le favorece a la autoridad, esta tiene la posibilidad de impugnar con el recurso de revisión fiscal ante el Colegiado de Circuito que corresponda, que en realidad es un juicio de amparo pero simulado.

En nuestro estudio hemos encontrado diferentes propuestas, que de implantarse en el sistema de justicia contencioso administrativo, se lograría una mayor justicia.

Mencionaremos y analizaremos someramente las siguientes propuestas con el objeto de lograr una plena jurisdicción en el contencioso administrativo:

PRIMERA.-EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE SE IMPLANTE DEBE SER HOMOGÉNEO

Esto quiere decir que el sistema elegido corresponda a una sola corriente doctrinaria y además que se identifique con el resto de las instituciones jurídicas.

Sabemos pues, que hay tres sistemas para regular la actividad de los órganos de la administración: El de justicia retenida que se haya dentro del seno de la propia autoridad que emitió el acto a través de los recursos administrativos; el de justicia delegada, radicado en tribunales autónomos, pero de tipo administrativo; y el que ejerce el Poder Judicial. Los demás sistemas que se quieran sumar, son variantes de los citados.

A manera de reflexión; si la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública finalmente deben de someterse al imperio del Poder Judicial, <<en vía de amparo o de revisión>> resulta obsoleta la creación de tribunales administrativos encargados de la misma función, y por ende innecesaria la implantación de recursos administrativos en una fase previa.

Desgraciadamente en nuestro país tenemos los tres sistemas

comentados, que operan de forma variable, pudiendo ser independiente, yuxtapuesta o secuencial.

Una vez emitido el acto administrativo deben interponerse los recursos administrativos contenidos en diferentes leyes. Agotada esta instancia, o bien saltándolas por no haber recurso que agotar, es cuando debemos tener cuidado para saber si el mencionado acto se puede impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Una vez admitida la demanda ante dicho tribunal, el asunto puede llegar a la competencia del Poder Judicial Federal por la vía de amparo directo o por la del recurso de revisión fiscal según le afecte al particular o a la autoridad, respectivamente.

Cuando no procede el juicio de nulidad, el contencioso administrativo entra en la jurisdicción del Poder Judicial a través del juicio de amparo indirecto, conformado por dos instancias, que también puede promoverse para cuestiones accesorias o paralelas durante el trámite del juicio de nulidad.

También estamos ciertos de que se ha abusado del juicio de amparo, como ya lo dejamos asentado en anteriores temas. Pero la creación del Tribunal Fiscal, como de cualquier tribunal administrativo sólo ha propiciado que el planteamiento del juicio de amparo no se haga inmediatamente, sino con algún diferimiento, o sea concluido el de anulación.

Por lo tanto es incongruente que para lograr justicia, tengamos que estar sometidos a varias instancias para culminar en el juicio de amparo.

En forma de resumen y análisis podemos decir que:

Sí, creemos que se debería de homogeneizar el sistema de justicia administrativa, por un lado suprimiendo tantos recursos que hay en las diferentes legislaciones, y por otro, suprimiendo el recurso de revisión fiscal que tiene la autoridad administrativa para impugnar una resolución del Tribunal Fiscal de la Federación.

SEGUNDA.-DEBEN SUPRIMIRSE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Podemos comenzar diciendo que el hecho de que existan recursos administrativos insertos en las propias leyes, no es garantía de que haya imparcialidad en la resolución de los mismos ya que como sabemos su ubicación está dentro del mismo órgano que emite el acto que se impugna.

Es por ello que varios tratadistas en la materia arguyen en tal sentido falta de jurisdicción, a pesar de que se adecuen a las garantías constitucionales.

Por este análisis, vislumbramos que no es propio que el Poder Ejecutivo tenga aparentemente función jurisdiccional a través del autojuzgamiento de sus actos.

Dicho de forma distinta, estos recursos implican intermediarismo y obstaculización para que el particular pueda llegar al contencioso administrativo, ventilado en verdaderos tribunales imparciales ya sean administrativos o judiciales. O sea que se continúa perjudicando al particular y tardándolo más en la impartición de justicia.

Lo que nosotros consideramos; es que si estamos dentro de un Estado de Derecho es incongruente que la autoridad que emite el acto que nos perjudica, se salga de este marco jurídico, pues su deber es actuar con responsabilidad y gran celo de no infringir la ley. Ahora bien, si ya transgredió la ley, pues se tendrá que atener a la resolución que emita el órgano jurisdiccional. Esto traería como consecuencia "muy positiva, perisamos nosotros" que se removiera a tanto funcionario inepto, prepotente e ineficaz en sus labores dentro de la Administración Pública Federal.

TERCERA.- LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DEBE SER DEPOSITADA EN AUTÉNTICOS TRIBUNALES, DOTADOS DE PLENA JURISDICCIÓN

Sabemos que los tribunales administrativos según la corriente doctrinaria que se adopte, pueden estar en el Poder Judicial(sistema anglosajón) o dentro del Poder Ejecutivo(sistema continental europeo o francés), e inclusive puede romperse la división de poderes de Montesquieu y crearse fuera de los dos anteriores.

Realmente el lugar de ubicación no es lo más importante, sino lo que es necesario es investirlo de amplias facultades legales para cumplir y hacer cumplir con eficacia su objetivo, manteniendo una postura autónoma que garantice con plenitud su imparcialidad. Para lograr todo esto se necesita que éste organismo esté desvinculado de toda jerarquía y presupuesto de las autoridades a quien va ha juzgar sus actos, y que sus funcionarios actúen sólo con apego a la ley. Manteniendo una independencia desde su nombramiento hasta el término de su encargo,

claro esto lo obtendríamos dándoles un salario decoroso y una estabilidad en el empleo.

Respecto al último renglón podemos decir, que los nombramientos de los nuevos magistrados y jueces se haga por concursos de oposición, donde se demostraría ante todo el estudio, la preparación y el respeto al derecho.

Sin duda alguna este sistema de justicia administrativa, deja mucho que decir, por lo que a continuación se expresa:

Es muy notable que el Poder Judicial Federal es el que ejerce en su mayor parte el contencioso administrativo, ya que así lo permite el juicio de amparo, siendo el medio de defensa aplicable por los particulares cuando impugnan actos provenientes del Poder Ejecutivo. Lo que significa, que los litigios de más trascendencia en materia administrativa llegan invariablemente a la jurisdicción de los Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

De esta forma criticamos severamente el hecho de que sea el propio Jefe del Ejecutivo el que nombre a los Ministros de la Corte, con base en el artículo 96 de la Constitución General de la República, con la aprobación del Senado, que no es otra cosa sino un requisito formal en nuestro sistema presidencialista.

El puesto de ministro de la Corte es de altísima investidura, de gran remuneración y por lo regular de seguridad vitalicia para quien se le otorga. Ahora bien; ¿Quién entre los ministros no le tiene una gran gratitud al Presidente de la República?

Lo mismo sucede en el Tribunal Fiscal de la Federación, los magistrados son designados por el Presidente de la República. Por otra parte, tenemos otra limitante, que este tribunal se encuentra en el seno del Poder Ejecutivo, es decir, que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene que juzgar actos del Poder Ejecutivo, de tal manera que éste no debiera participar en los nombramientos de los magistrados de dicho órgano jurisdiccional.

En la práctica las autoridades hacendarias influyen considerablemente en los nombramientos de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, obviamente en favor de personas que les son afines o que han ocupado cargos administrativos dentro de esas dependencias. sin embargo, debiera existir una restricción legal al respecto, por lo impropio que es que exista un nexo causal entre el

juzgador y las autoridades que emiten el acto que se está impugnando.

**CUARTA.- EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE SER
ESPECIALIZADO EN ASUNTOS CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVOS DE SU COMPETENCIA**

Creemos firmemente que la especialización de los tribunales, independientemente de su materia o competencia, es indispensable para la debida impartición de justicia, pues quien no conoce a fondo la causa que va a juzgar puede cometer errores graves en detrimento de la actividad jurisdiccional.

Esto es, que los que integran los órganos de lo contencioso administrativo deben estar empapados tanto de la materia procesal como de la sustantiva, pues, constantemente se ventilan los intereses públicos y privados.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano especializado, aunque tiene sus deficiencias como las siguientes:

a) Éste tribunal tiene una competencia limitada en lo tributario, contraria a la idea que da su denominación, pues sólo conoce de demandas contra "resoluciones fiscales" quedado fuera de su jurisdicción las impugnaciones de otros actos hacendarios que pasan al conocimiento del Poder Judicial, al igual que no conoce de la inconstitucionalidad de leyes así como, por violación directa de garantías individuales diversas a la de legalidad.

b) Dicho tribunal no es administrativo en su totalidad, pues aún y cuando tiene competencia en esta materia la misma es heterogénea y se ha otorgado sin lineamientos definidos.

c) Al estar subordinado el Tribunal Fiscal de la Federación ante el Poder Judicial, provoca que no exista una especialización en la materia, ya que sus resoluciones serán revisadas por otro órgano que en lo tributario no es especializado sino en lo administrativo.

QUINTA.- EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEBE CONSTAR DE DOS INSTANCIAS COMO MÁXIMO

Es recomendable que la primera instancia se encomiende a un órgano unitario amén de que halla una instrucción ágil en el juicio con las medidas de suspensión de los actos impugnados, mientras que la segunda instancia debe darse a un ente colegiado, integrado por tres magistrados, esto es, para garantizar un fallo definitivo y de calidad.

Es decir, que sólo en los asuntos en que verse la constitucionalidad de leyes, podría imponerse una tercera instancia ante la propia Corte, pero, sin limitar este recurso a la cuantía del asunto, ya que la importancia del mismo no versa en lo económico sino en la trascendencia jurídica.

Es bien sabido por nosotros que existen recursos administrativos tantos, como leyes administrativas y fiscales hay. Como primer medio de defensa.

Una vez agotados los citados recursos, el particular afectado puede interponer en la mayoría de los casos juicio de amparo indirecto, supuesto que corresponde al modelo expuesto, ya el asunto se ventila primero ante un órgano unitario << Juez de Distrito >> y en segunda instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito o dependiendo de la importancia del asunto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (facultad atrayente).

El otro camino que conocemos es; después de agotados los recursos administrativos, interponemos el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya primera instancia o etapa se desarrolla ante la Sala Regional que le corresponda; donde si el fallo le es desfavorable a la autoridad, ésta puede iniciar la segunda etapa ante la Sala Superior, y si continúa sintiéndose agraviada podrá acudir en una tercera instancia (revisión fiscal) ante el Colegiado de Circuito que corresponda.

Sin embargo, si la resolución de primera instancia le es desfavorable al particular éste tiene a su alcance el juicio de amparo directo ante el Colegiado de Circuito en Materia Administrativa o ante la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dependiendo de la importancia jurídica y económica del asunto. Esta misma posibilidad tiene el particular ante los fallos de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando le causan agravio.

Todas estas instancias e intervenciones tanto en formas colegiadas como unitarias retardan los procedimientos y producen lentitud en la

administración de justicia, perjudicando siempre al particular.

SEXTA.- LOS FALLOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS NO DEBEN SER REVISADOS POR EL PODER JUDICIAL

Creemos que si se ha consentido en la creación de diferentes tribunales administrativos, éstos deben gozar de plena autonomía en sus resoluciones, no obstante, respetando las salvedades anteriores, como en el caso de la constitucionalidad de leyes, que es una facultad reservada a la Corte, pero fuera de este supuesto los fallos de estos tribunales deben ser definitivos y obligatorios, al menos para las autoridades administrativas y no así para los particulares.

En primera instancia puede vislumbrarse lo anterior de inequitativo e injusto en el trato a las partes, pero lo mismo pasa en materia laboral, donde el patrón se encuentra en un estado de desigualdad frente a los trabajadores; pero no es así, ya que siempre el trabajador está en una situación de desventaja frente al patrón. Lo mismo pasa con las autoridades administrativas, no debemos dar igual oportunidad y trato a ellas como a los particulares, ya que éstos siempre están en una relación de subordinación frente al estado y éste se presume que debe actuar bajo un régimen de derecho del cual no debe salirse.

a) En la primera etapa del Tribunal Fiscal de la Federación, las sentencias emitidas por sus Salas o por el Pleno, fueron absolutamente definitivas para las autoridades emisoras de los actos impugnados hasta que en 1947, muy lamentablemente, quedó establecido un recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que con anterioridad ya mencionamos que es un juicio de amparo disfrazado, de la cual conoce en la actualidad los Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

b) Diferente es cuando la resolución afecta a un particular, se admite siempre la impugnación por la vía de amparo, lo que igual acontece tratándose de resoluciones locales en el contencioso administrativo.

SEPTIMA.-DEBE DOTARSE DE AMPLIA COMPETENCIA A LOS ÓRGANOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO

Si se trata de unificar el contencioso administrativo es necesario darles una competencia genérica, para controlar la legalidad de los actos, resoluciones, proveídos, instructivos y reglamentaciones emitidos por las entidades públicas sujetas a control, así como prever las causales de invalidez o anulación de los actos impugnables, tales como vicios del procedimiento, omisiones formales, aplicación indebida de la ley, desvío de poder, arbitrariedad, inequidad y desproporción.

a) En el juicio de amparo se llevan a cabo los anteriores supuestos ya que esta vía admite planteamientos de todo género contra los actos administrativos. Ya sean por ilegalidad como por inconstitucionalidad de éstos.

b) En cuanto al juicio de nulidad, su materia está regulada en forma específica, lo que disminuye su carácter fiscal y le impide por la otra atribuírselo administrativo.

Considerando lo anterior, el citado tribunal sólo forma parte del sistema jurisdiccional establecido para dirimir contiendas tributarias y administrativas. O sea, no abarca toda la materia fiscal.

Respecto a las causales de anulación sería importante la ampliación a los casos de arbitrariedad, inequidad, desproporción o injusticia manifiestas, ya previstas por otros órganos análogos.

OCTAVA.-GARANTIZAR LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS MATERIA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ES IMPERATIVO PARA PRESERVAR LA MATERIA DEL JUICIO

Para preservar la materia del juicio es menester que el juzgador tenga la facultad de suspender el acto que se impugna. De lo contrario provocaría desinterés e ineficacia en la impartición de justicia, a grado tal de tornarse inútil.

a) El incidente de suspensión tal como está regulado en la Ley de Amparo opera en forma efectiva y nivelada, siendo superable en dos aspectos: simplificar la jurisprudencia sobre la materia, y actualizando los requisitos para la suspensión, ésta permite que los créditos que se debatan

se garanticen por cualquier medio y no sólo por el depósito.

b) Lo cual no sucede en el Tribunal Fiscal de la Federación; la suspensión en dicho órgano sólo puede darse después de promovido el incidente en aquellos casos en que se debata un crédito fiscal, y que él mismo esté debidamente garantizado. Fuera de este supuesto no tiene facultades para suspender la ejecución de los actos de autoridad administrativa.

Al respecto consideramos nosotros, que es menester que se suspenda el acto que se impugna, y por qué no, hasta quitar la garantía del interés fiscal como elemento esencial para la citada suspensión.

NOVENA.-LOS ÓRGANOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS DEBEN GOZAR DE PLENA JURISDICCIÓN

Retomando un poco las diferencias entre los tribunales de simple anulación y los de plena jurisdicción; tenemos que los primeros carecen de facultades para hacer cumplir sus resoluciones, al igual que para indicar la forma y términos en que deba emitir la nueva resolución la autoridad enjuiciada, mientras que los segundos pueden ejecutar por sí mismos los fallos enunciados, así como pueden sustituir a la autoridad enjuiciada diciéndole cómo debe reexpedir el acto impugnado.

Se dice que Constitucionalmente, no existe una restricción expresa para que los tribunales, ya sean judiciales o administrativos, puedan hacer cumplir sus fallos, ni tampoco en sus resoluciones que puedan fijar las directrices a seguir por parte de la autoridad condenada a la reparación de las violaciones legales. Lo que quiere decir que debemos dotar de plena jurisdicción al contencioso administrativo, amén de impartir una eficaz justicia.

Es importante decir que, el problema que ofrece la simple anulación en los tribunales de lo contencioso administrativo, es que al no decirle a la autoridad administrativa cómo debe emitir el nuevo acto administrativo, ésta puede incurrir nuevamente en violaciones lo que será motivo de una nueva impugnación, lo cual se convierte en un ir y venir de los expedientes sin que se pueda impartir justicia al caso en concreto.

a) Los tribunales de amparo a veces actúan como tribunal de simple anulación y otras como tribunal de plena jurisdicción; en el primer caso

cuando no se puede sustituir a la autoridad administrativa diciéndole cómo debe emitir el nuevo acto. Mientras que en el segundo caso, para hacer cumplir sus resoluciones pueden llegar hasta la destitución de las autoridades desobedientes. Tomando en cuenta lo anterior pensamos que sería muy pertinente que estos tribunales se homologaran en una sola corriente, la de plena jurisdicción, que se traduce en una mejor impartición de justicia.

b) Diferente es en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, pues no posee atribuciones para ejecutar sus fallos definitivos, pero sí las tienen en cambio en algunos casos para señalar los efectos de esas resoluciones, a los que deben abocarse las autoridades demandadas. Por la respetabilidad del señalado tribunal, que a lo largo de más de cincuenta y cinco años ha mantenido, durante los cuales las autoridades fiscales y administrativas han acatado en su mayoría las resoluciones del mencionado órgano. Evitando así que los particulares tengan que acudir al juicio de amparo para que sea concretada la impartición de justicia.

Por lo cual propugnamos que exista en este órgano, como ya lo señalamos, la plena jurisdicción ya que sin ésta, estaríamos invocando la protección y el amparo de la justicia federal, a través del Poder Judicial Federal.

Hasta aquí pues, lo tocante a las propuestas de cambio para el actual sistema de justicia contenciosa administrativa.

Retomando el tema del contenido del Código Fiscal de 1938, podemos decir; que si bien es cierto que éste absorbió a la Ley de Justicia Fiscal, también innovó en otros sentidos, sobretodo en la competencia:

La competencia del Tribunal Fiscal se mantuvo dentro del margen que señaló la Ley de Justicia Fiscal, salvo algunas modificaciones en las que se resaltó mucho, como lo fue el principio de definitividad que deberían tener los actos, así como las resoluciones de autoridad combatidos ante el multicitado tribunal.

Así las cosas, el artículo 160 del Código Fiscal estableció que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocieran de los juicios que se iniciaran:

"...Fracción I.- Contra las resoluciones y

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

Fracción II.- Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las leyes fiscales..."

Otra de las innovaciones que realizó el citado ordenamiento jurídico, fue la de diferenciar, dentro del procedimiento administrativo de ejecución impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la extinción del crédito por alguna causa como: el cobro, la compensación, la prescripción (por inactividad de la autoridad hacendaría); ésta última, regulada por el artículo 55 de la propia ley, como una excepción extintiva de la acción fiscal que debería oponerse por el particular ante la Procuraduría Fiscal y no ante el Tribunal Fiscal.

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

a) **Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal** promulgada el 31 de diciembre de 1941, y entró en vigor el 1o. de enero de 1942, concediendo en su artículo 3o., un plazo que precluía el 30 de junio de 1942, para reclamar a través del Tribunal Fiscal de la Federación la depuración de créditos no prescritos a cargo del Gobierno Federal, ya que conforme a dicha ley, el Ejecutivo de la Unión se encontraba facultado para depurar y reconocer, a través del citado tribunal, aquellas obligaciones no prescritas, a cargo del Gobierno Federal. nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo del 1o. de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941.

b) Por otro lado la **Ley de Instituciones de Fianzas** estableció en sus artículos 96 y 98, a partir del 1o. de junio de 1943, la existencia de una defensa administrativa, y una concienzosa, y con posterioridad acudir ante el tribunal multicitado, para efecto de que una institución de estas fuera

requerida de pago de acuerdo a una fianza otorgada a favor de la Federación, Estados o del Distrito Federal así como de los Territorios Federales.

El 1o. de enero de 1951, se promulga la nueva Ley Federal de Instituciones de Fianzas, con la adición del artículo 95 bis, en vigor en marzo de 1954, donde es suprimida la instancia contenciosa de la anterior ley. Provocando que la institución requerida de pago podía acudir en forma directa ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación, sin necesidad de agotar la instancia administrativa de la anterior ley.

c) Otro rasgo de competencia del tribunal, fue la adquirida por las diferentes reformas a la **Ley del Seguro Social** como fueron:

El decreto del 24 de noviembre de 1944, por el que se reformó el artículo 235 de la Ley del Seguro Social, donde se otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo en lo concerniente a determinación, liquidación, percepción de aportaciones a cargo de patrones y trabajadores, así como, que las Oficinas Federales de Hacienda fueran las ejecutoras auxiliares, o sea, las encargadas de los cobros a favor del I.M.S.S., con lo que, se le da competencia al Tribunal Fiscal para conocer de las resoluciones emitidas por dicho instituto.

Ya con esta competencia, se emite un nuevo decreto el 28 de febrero de 1949, donde fue modificado el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, estableciendo, que las obligaciones para pagar las aportaciones, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tenían carácter fiscal, por lo que, se amplió el área de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

d) Con la reforma de la **Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal** el 1o. de enero de 1947, amén de que la competencia de este departamento en materia fiscal pasara a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sujeto obviamente a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. Con esto se amplió más la competencia del Tribunal Fiscal hacia los litigios del Distrito Federal.

e) El artículo 160 del Código Fiscal de la Federación fue adicionado mediante dos decretos, el del 30 de diciembre de 1951 y 29 de diciembre de 1961, este último entró en vigor el 1o. de enero de 1962.

La adición consistió en las fracciones VIII, IX y X con las cuales el Tribunal Fiscal adquiere competencia para conocer de :

VIII.- Pensiones Militares, de todas aquellas resoluciones definitivas que redujeran o negaran las pensiones y las prestaciones sociales otorgadas por las leyes de la materia en favor de los miembros de Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derecho-habientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal; así como aquellas otras que establecieran obligaciones a cargo de las mismas personas, dictadas con aplicación de las leyes que regían el otorgamiento de dichas prestaciones.

Fracción IX.- Habla de las controversias suscitadas sobre **interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas** celebrados por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Y conforme a la fracción X da competencia al tribunal, por la que le sea otorgada por una ley especial.

Para el año de 1976, se volvió a ampliar la competencia de dicho tribunal, conociendo de Pensiones Civiles así como de las resoluciones que negaran o redujeran las mismas; y, en materia administrativa, por multas impuestas por autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

En el año de 1967, fue publicado el Nuevo Código, al igual que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, esta última recogió lo concerniente a la organización y estructuración del citado órgano, ya que si bien es cierto que antes regulaba tanto la estructura, el funcionamiento, competencia, etc. el Código Fiscal de 1938, ahora pasaba a ser tarea de la Ley Orgánica.

Como ya dijimos con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, quedaron incluidos los aspectos competenciales, así como la

estructura jurídica e interna, quedando sólo el aspecto procedimental del juicio de nulidad al Código Fiscal de 1967.

Podemos asegurar que en esencia la estructura del Tribunal Fiscal, siguió los lineamientos establecidos por la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y remarcado por el Código de 1938.

La nueva Ley Orgánica, inicia con un reconocimiento expreso de la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de su artículo 2o, al calificar al citado órgano de: "Administrativo dotado de plena autonomía".

De esta manera se producen dos características sustantivas en cuanto a su autonomía y jurisdicción.

La primera, que a través de esta declaración se estaba legalizando lo que tácitamente ya se le había otorgado tiempo atrás, otorgándole expresamente competencia administrativa, rebasando el área de lo fiscal que inicialmente era lo exclusivo.

La segunda, reconoce expresamente la autonomía de este organismo jurisdiccional, quedando abrogada la declaración por la que fue creado, en el sentido de el Tribunal Fiscal de la Federación dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, esto es, que el citado tribunal se desprendera del seno del Poder Ejecutivo de donde había nacido, para adquirir plena autonomía en su desarrollo.

De esta forma quedó atrás la realidad con la que naciera, en el sentido de que fuera un tribunal jurisdiccional de justicia delegada y limitado con exclusividad al ámbito fiscal.

Nosotros consideramos que; si bien es cierto que el tribunal multicitado es autónomo, lo es en cuanto a procedimientos, resoluciones y recursos, pero no en cuanto a la inapelabilidad de sus resoluciones, al menos para con respecto de las autoridades demandadas y no así para los particulares, pues como ha quedado claro nunca estarán en un estado de igualdad el particular y el Estado mismo. Por lo que no podemos dar igual trato a las partes.

En cuanto a la competencia del tribunal, ésta sufrió modificaciones en sus Salas, como lo señalamos a continuación:

En el Código de 1938 para referirse a las autoridades fiscales lo hacía según su artículo 160 fracción I, de la siguiente manera:

Artículo 160.-"Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

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

Por lo que se colige que se limita a las resoluciones de la Secretaría de Hacienda, a sus dependencias o a cualquier organismo fiscal autónomo; la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal utilizó la siguiente expresión genérica:

Artículo 22 fracción I.- "... autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de organismos fiscales autónomos..."

De modo que abarca tanto, a las autoridades fiscales de Hacienda como, otras dependencias de Estado, además al Departamento del Distrito Federal, con lo que se ratifica la competencia en cuanto al citado Departamento.

También fue ampliada la fracción II del citado artículo, ésta decía lo siguiente:

Fracción II.-"Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan contra funcionarios o empleados federales responsabilidades en materia fiscal."

En la nueva ley habla en el artículo 22 fracción VIII de responsabilidades en sentido amplio, con lo que, no sólo se abarca la

materia fiscal, sino también la administrativa; quedando como única excepción los actos delictuosos, por lo que es de verse que también entra la responsabilidad de funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

También se reformó la fracción III del mencionado artículo 160, la que establecía lo siguiente:

Fracción III.- "Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracción a las leyes fiscales..."

En la fracción I del artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, la engloba como una obligación fiscal determinada en cantidad líquida, además se estructuró la fracción IV del citado artículo 22, en la que se estableció la procedencia del juicio de nulidad contra las resoluciones que impusieran multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal, con lo que se abarca las multas fiscales y las administrativas, tanto de la Administración Pública Federal como del Departamento del Distrito Federal.

La fracción IV del artículo 160 del Código de 1938, correspondió a la fracción III del artículo 22 de la nueva Ley Orgánica, que precisaba también en forma más amplia, la competencia respecto de resoluciones que causaran un agravio en materia fiscal diferente a los señalados en las fracciones anteriores.

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

Ya por último, la fracción VI del artículo 160 del mencionado Código quedó casi igual en la fracción II del artículo 22 de la nueva ley, sólo se modificó su redacción en lo tocante a impuesto, derecho y aprovechamiento, por el concepto general de ingreso, de mayor amplitud.

Posteriormente a la competencia que inicialmente le otorgara la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se vio incrementada aun más, cuando en el año de 1972 mes de abril, inició la vigencia de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores <<INFONAVIT>>, la cual en su artículo 30 señala:

"Que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos que se establecen en el ordenamiento, tienen el carácter de fiscales y que el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación."

Igualmente, el artículo 54, dispone que las controversias entre los patrones y el citado Instituto una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad (que es optativo para los patrones), se resolverá por el Tribunal Fiscal de la Federación.

De forma sucinta hemos tratado lo concerniente a la competencia del tribunal, desde la controvertida ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, hasta la ley orgánica del mismo. Ahora nos toca estudiar el aspecto que guarda actualmente este órgano.

CAPITULO III

SITUACIÓN ACTUAL

BASE CONSTITUCIONAL. REFORMA DE 1993. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NATURALEZA ACTUAL.

BASE CONSTITUCIONAL

Una vez ubicado, qué es el Tribunal Fiscal y detallando su origen, podemos pasar al tema de su situación actual. claro, ésta sustentada en las bases de los anteriores temas.

Básicamente se dieron dos reformas a la Constitución General de la República, que fueron la del 16 de diciembre de 1946 y la del 19 de junio de 1967. Ambas fueron enfocadas a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que como ya dejamos claro, éste nació sin base constitucional que lo amparara, lo que no fue óbice para que continuara su cometido aún, con su anticonstitucionalidad.

La reforma de 1946, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año; y consistió en modificar el artículo 104 el cual quedara de la siguiente forma:

Artículo 104.- "Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

1. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden

común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los asuntos en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos ".²⁹

Con esta adición a la fracción primera se está autorizando la creación de tribunales administrativos <<lato sensu>>, o sea que no sólo se refiere a los tribunales que ventilan el contencioso administrativo, sino, que faculta la creación de todo tribunal administrativo a través de ley federal, con el único requisito de que sea autónomo en sus resoluciones.

De tal forma que no estaba especificada la base constitucional en cuanto al contencioso administrativo, por quedar de forma genérica.

Esta reforma acarreó como efecto, que se estableciera en favor de la autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado. Al respecto, ya comentamos que esto es una simulación de un juicio de amparo a favor de las autoridades hacendarias.

La segunda reforma que se dio, fue con el fin de determinar bien lo que anteriormente habían dejado en forma genérica, además, de aclarar cualquier duda que se pudiese dar respecto a la constitucionalidad del mencionado órgano de justicia; ésta se publicó en el Diario Oficial, el 25 de octubre de 1967 y entró en vigor hasta el 28 de octubre de 1968, consistiendo en una nueva reforma al artículo 104 Constitucional, quedando así:

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

I.- De todas las controversias del orden civil o

²⁹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.

criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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

*"Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa".*³⁰

Como podemos observar en esta última reforma, ya se define con exactitud que, a través de las leyes federales serán creados los tribunales de lo contencioso administrativo, y no, como en la primer reforma que lo dejaba en sentido amplio, refiriéndose a todos los tribunales administrativos.

Además detalla la controversia, en el sentido de que puede abarcar tanto en el ámbito Federal como en los Estados, y en el propio Distrito Federal. Por otro lado, ratifica la posibilidad de las autoridades para interponer recurso de revisión ante la Corte contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales. Siempre y cuando esté previsto en ley, y/o

³⁰ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EL 25 DE OCTUBRE DE 1967, Y EN VIGOR EL 28 DE OCTUBRE DE 1968.

sean resultado de un recurso previo en la jurisdicción contencioso administrativa. Lo que en la actualidad conocen los Colegiados de Circuito. Básicamente con estas reformas, ya no existió la posibilidad de que se le imputara inconstitucionalidad alguna al Tribunal Fiscal de la Federación, ya que quedaba, bien justificado el sustento jurídico en la Constitución sobre la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo, además de su naturaleza jurídica y su autonomía.

REFORMA DE 1993.

Es en este año cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, la última reforma a la Constitución General de la República; con lo que trajo a colación cambios en otros artículos. Esto en realidad ha reforzado aún más la legitimación de la constitucionalidad del citado tribunal, dejando fuera cualquier atisbo en contrario que pudiese darse.

A continuación transcribimos la citada reforma:

Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

1-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

1-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-II del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los

casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; ³¹

Ésta, es la redacción actual, de la que podemos ver que en su inciso "A" continúa siendo igual que en la anterior, pero, es en el inciso "B" donde cambia, pues mientras que en la primer reforma hablaba de **tribunales administrativos creados por ley federal**, la segunda reforma dice **tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos**, como sustento o basamento jurídico del Tribunal Fiscal de la Federación; la actual reforma hace alusión a los artículos 73 y 122 de la Constitución como base también del citado tribunal, quedando así:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

Como se puede observar esto es muy similar al segundo párrafo de la fracción primera de la anterior reforma, o sea la de 1967; pero tiene su distinción muy significativa, pues ya no se refiere a las contiendas entre los particulares y las autoridades del Distrito Federal, así como para los Territorios Federales. Sólo dice de las contiendas entre la Administración Pública Federal y los particulares.

De tal modo que quede bien claro que el Congreso de la Unión es el

³¹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EL 25 DE OCTUBRE DE 1993.

facultado para expedir las leyes que creen Tribunales de lo Contencioso Administrativo para resolver las anteriores contiendas.

Ahora bien, analicemos el otro artículo.

Artículo 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales los ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

Fracción IV.- La Asamblea de representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

Inciso e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efectos de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

En este artículo quedan comprendidas las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares, y aún más, faculta a la Asamblea de Representantes, a que sea ella la que expida la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo. Esto es indignante, absurdo y por demás incoherente; cómo vamos a creer que la susodicha pueda hacer una ley orgánica, y luego de una materia que es muy compleja y por lo mismo necesita de un estudio profundo, metódico, y especializado.

Esto es ignominioso; solo basta ver en la historia del Tribunal el trabajo que algunos legisladores han hecho, deja mucho que desear. pues si lo hubiesen realizado con conocimiento y con apego al marco jurídico el Tribunal Fiscal desde sus inicios habría tenido la base constitucional que tantas reformas y polémicas a provocado. Pero eso no basta, el ridículo va más haya, sí, ahora facultan a **seudolegisladores** para que realicen la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, pero, dónde tienen la cabeza, cómo es posible tal ignominia por parte de las autoridades, basta ver la obra de la famosa Asamblea en el Reglamento de Tránsito para el

Distrito Federal, dejaron vislumbrar su ignorancia y falta de conocimiento en los aspectos jurídicos, no es concebible esta situación, pero ya está plasmado en nuestra Constitución y es derecho positivo vigente.

Siguiendo con el texto constitucional, podremos observar que también cambió el último párrafo de la fracción primera de la anterior reforma, ya que en ésta última se contiene en el inciso "B" de la fracción primera.

En este inciso habla de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, las cuales conocerán los Tribunales Colegiado de Circuito; a diferencia de la anterior reforma, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación era la competente para conocer y resolver de estas revisiones.

También dice que estas revisiones se sujetarán a los trámites que la ley de amparo fije para la revisión del amparo indirecto, asimismo establece que contra las resoluciones de estas revisiones no procederá juicio o recurso alguno.

A manera de conclusión, es de vislumbrarse que los cambios que hubo no fueron del todo excelsos, pues todavía existen lagunas legislativas muy profundas, que no permiten que existan verdaderas leyes que se adecuen a la realidad social que vivimos.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967

Este Código no fue tan novedoso como el de 1938, pero en realidad no lo podemos eximir de nuestro estudio, ya que si bien es cierto, ha sido parte fundamental del órgano jurisdiccional contencioso administrativo que estudiamos.

Sobre el particular nos comenta en su obra "Contencioso de Anulación o Ilegítimo", Emilio Margain M. lo siguiente:

"Podemos considerar que el nuevo Código Fiscal de la Federación se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tienden a lograr el

Distrito Federal, dejaron vislumbrar su ignorancia y falta de conocimiento en los aspectos jurídicos, no es concebible esta situación, pero ya está plasmado en nuestra Constitución y es derecho positivo vigente.

Siguiendo con el texto constitucional, podremos observar que también cambió el último párrafo de la fracción primera de la anterior reforma, ya que en ésta última se contiene en el inciso "B" de la fracción primera.

En este inciso habla de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, las cuales conocerán los Tribunales Colegiado de Circuito; a diferencia de la anterior reforma, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación era la competente para conocer y resolver de estas revisiones.

También dice que estas revisiones se sujetarán a los trámites que la ley de amparo fije para la revisión del amparo indirecto, asimismo establece que contra las resoluciones de estas revisiones no procederá juicio o recurso alguno.

A manera de conclusión, es de vislumbrarse que los cambios que hubo no fueron del todo excelsos, pues todavía existen lagunas legislativas muy profundas, que no permiten que existan verdaderas leyes que se adecuen a la realidad social que vivimos.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967

Este Código no fue tan novedoso como el de 1938, pero en realidad no lo podemos eximir de nuestro estudio, ya que sí bien es cierto, ha sido parte fundamental del órgano jurisdiccional contencioso administrativo que estudiamos.

Sobre el particular nos comenta en su obra "Contencioso de Anulación o Ilegítimo", Emilio Margain M. lo siguiente:

"Podemos considerar que el nuevo Código Fiscal de la Federación se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tienden a lograr el

que los países latinoamericanos hagan evolucionar su legislación tributaria, con el objeto de que obtengan una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico.

También dice que la O.E.A. y el B.I.D., encargó a un grupo de distinguidos jurisconsultos sudamericanos, la elaboración de un modelo de Código Tributario sobre el cual nuestro legislador se orientó para reestructurar el nuevo Código Fiscal de la Federación". ³²

Ya dijimos en nuestro anterior subtítulo que este Código fue promulgado el 29 de diciembre de 1966, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de enero de 1967.

Entre las reformas más novedosas aportadas por este ordenamiento, tenemos, que este código reguló de forma más acuciosa el procedimiento seguido en los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal. Hubo modificación en algunos términos, como el que tenían los actuarios para notificar las resoluciones; así como el término de contestación de la demanda por parte de las autoridades demandadas de 10 a 15 días, inclusive a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le redujo su término de contestación de 20 a los mencionados 15 días para emitir su contestación.

Otra de las modificaciones fue el de cambiar la figura del Magistrado Semanero con competencia para actuar en los aspectos de trámite de los juicios por una semana; por la figura de Magistrado Instructor, el que, en lo sucesivo llevaría la instrucción total de los juicios que por ley le corresponde, conforme a los reglamentos internos del Tribunal Fiscal en cuanto a la distribución de asuntos.

El aspecto más importante aportado por este nuevo Código fue que señaló las causales de improcedencia y sobreseimiento, en forma conjunta y ordenada, pues si bien ya existían, éstas estaban dispersas en las diferentes legislaciones tributarias. De esta forma se fijaron los requisitos sustantivos y adjetivos que debiera cumplir el que intentara la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Posterior a la publicación de este Código, surgieron diferentes reformas y adiciones a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación como las siguientes:

³² MARGAIN MANAUTOU, OP. CIT. PAG. 32 Y 33.

Ya tratamos con anterioridad la creación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que inició su vigencia en abril de 1972, que refiriéndose a las aportaciones y descuentos, tienen el carácter de fiscales y el procedimiento administrativo de ejecución estará a cargo de la Oficina Federal de Hacienda.

Para el 1o. de enero de 1980, aumenta su competencia en Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las contiendas en materia de responsabilidad de los funcionarios y empleados de los organismos públicos descentralizados federales y del Departamento del Distrito Federal.

Esta carrera de incremento de competencia del Tribunal Fiscal, sólo se vio suspendida por dos situaciones:

La primera, cuando fue creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el 25 de febrero de 1971, para conocer y solucionar las controversias contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

Al mismo tiempo la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal en su artículo 22 fracción III que establecía:

Artículo 22.- "Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

Fracción III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal;" ³³

Se reformó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el 29 de diciembre de 1971, cuyo objeto fue, excluir de la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal el conocimiento de las contiendas referentes a multas impuestas por infracción a las normas administrativas del Distrito Federal. De tal forma que el único órgano facultado para conocer de éstas, fuera el Contencioso del Distrito Federal.

Pero esto trajo a colación una falla legislativa, ya que no se prohibió con esta reforma, el conocimiento de las controversias por actos o resoluciones del Departamento del Distrito Federal en materia fiscal, por lo que siguió conociendo el Tribunal Fiscal de esta materia hasta el 6 de enero de 1979. En esa fecha, entra en vigor un Decreto publicado el 3 de enero

³³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EL 29 DE DICIEMBRE DE 1971.

del mismo año, por el cual se reformó y adicionó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En su artículo 21 sobre la competencia de sus Salas, incluye la de los juicios que se promuevan contra las resoluciones de carácter fiscal dictadas por el Departamento del Distrito Federal.

Artículo 21.- Son atribuciones de las Salas conocer:

I.- De los juicios que se sigan contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal que resuelvan un expediente o den fin a una instancia.

Sin embargo, esta reforma no dio el resultado que se pretendió, pues el Tribunal Fiscal continuó conociendo de los juicios por resoluciones fiscales del Departamento del Distrito Federal, lo que se conoce como una competencia concurrente, ya que el particular podía acudir en juicio para impugnar alguna resolución de carácter fiscal, ante el Tribunal Fiscal de la Federación o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por último el 31 de diciembre de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto que entró en vigor el 1o. de enero de 1980, por el que se reforma el artículo 23 fracciones I y III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que establecía:

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

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales, las del Distrito Federal y de los organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales y a las disposiciones fiscales del Distrito Federal;"

Quedando excluido este último para conocer de las resoluciones concernientes a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal. Por lo tanto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal, es el competente para conocer por actos o resoluciones del Departamento del Distrito Federal.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1977

Con la entrada en vigor de esta nueva ley, quedó abrogada la Ley Orgánica de 1967, cambiando de manera substancial la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación.

De acuerdo a esta nueva ley, el Tribunal Fiscal se dividió en dos organismos diferentes; el primero de ellos lo representa la Sala Superior, y el segundo, está conformado por las Salas Regionales.

COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR

Es competente la Sala Superior para:

- a) Fijar la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación.
- b) Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales, que concedan las leyes.
- c) Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.
- d) Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados, y en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos.
- e) Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- f) Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las

79

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES

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

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

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

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor 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 retirado 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 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 dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al

Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado;

VII.-Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contrato de obras públicas, celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada;

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

Como se vislumbra, las cuatro primeras fracciones se refieren a competencia de carácter fiscal exceptuando la III, ya que ésta deriva de leyes administrativas. Las fracciones V y VI se refieren a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, en el primer caso a los integrantes del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacionales y en el segundo al personal civil de la Federación.

En cuanto a la fracción VII es de carácter eminentemente administrativo, misma que no se presta a mayor abundamiento, ya que casi no se dan controversias en tal sentido.

La fracción VIII se refiere a la responsabilidad civil de los empleados de la Federación, del Departamento Distrito Federal, y de organismos públicos descentralizados ya sean federales o del citado Departamento por actos no delictuosos, ya que en este supuesto la controversia sale del ámbito administrativo para entrar en el judicial.

De la fracción IX podemos decir que fue la creada y adicionada por el artículo segundo del Decreto del 28 de diciembre de 1987, publicado en

"Diario Oficial" de 5 de enero de 1988, en vigor el 15 del mismo mes y año. De tal suerte que fue innovadora dentro de las reformas que hubo ese año.

En cuanto a la fracción X en una gran puerta de entrada sobre la competencia del Tribunal Fiscal siempre que así lo prevea una ley especial

Como podemos apreciar la competencia inicial del Tribunal Fiscal, señalada por la actual Ley Orgánica fue en esencia la misma que consagró la anterior, salvo ciertas modificaciones como:

La fracción I de la anterior Ley Orgánica consagraba a las autoridades del Distrito Federal dentro de su competencia, la actual lo exime, y esto fue a raíz de la competencia concurrente que se dio entre el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal.

En cuanto a la fracción IV comentamos lo siguiente: Pensamos que mejor hubiese sido colocarla al final de todas, amén de que el agravo fiscal abarcara todas las demás fracciones o en última instancia ponerla como fracción III , de modo tal que sólo quedara la competencia fiscal en las tres primeras fracciones del artículo en estudio. Por esta razón creemos que fue una falta de técnica jurídica.

La fracción V del artículo 22 de la anterior ley, se refería solo a los miembros del Ejército y de la Armada Nacional, mientras que la actual ley en su artículo 23, en la misma fracción consagró parte de su competencia a los miembros de la Fuerza Aérea, además de los anteriores.

Otro ejemplo es la fracción VII del artículo 23 de la nueva ley que contiene la competencia correspondiente a la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas, celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Lo que si comparamos con la anterior ley, ésta abarcaba en forma genérica la citada competencia, ya que no restringía su ámbito a las dependencias del Gobierno Federal Centralizado, sino por el contrario, para todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Por otro lado tenemos la reforma que se le hizo a la fracción VIII

incorporando ésta a los organismos públicos descentralizados tanto federales como los del Distrito Federal.

Lo que paradójicamente en comparación con la fracción VII no es congruente, ya que en ésta exime de la competencia del tribunal las controversias que en materia de contratos de obra pública se den si derivan de la administración pública centralizada; mientras que la fracción VIII abarca en su conocimiento la responsabilidad de los funcionarios públicos sean federales, del Distrito o bien de la descentralización administrativa federal o del Distrito Federal.

En otras palabras para unas cosas si es competente el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer y resolver controversias de la administración pública federal, y para otras sólo de la administración centralizada, la pregunta es ¿Se es o no se es competente?.

Ahora bien, nótese que se da de nuevo la competencia concurrente, entre el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, ya que éste último conoce de los actos que emita el Gobierno del Distrito Federal y que perjudique a los particulares, de conformidad con su artículo 21 de su Ley Orgánica.

Otra forma de competencia concurrente sería, cuando conforme al numeral 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece que éstos "podrán" impugnar ante el Tribunal Fiscal... Lo que significa que es optativo, pues el servidor público si pertenece a alguna de las autoridades del Distrito Federal también puede impugnar la resolución ante el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal.

Una más de las formas que tienen los servidores públicos para acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, es cuando, una vez que se le ha impuesto la multa, ésta se convierte en un crédito fiscal de acuerdo a lo que ordena el artículo 75 párrafo tercero de la citada ley. Ya que en base a la fracción IV del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación sería un agravio fiscal distinto al de las fracciones que le anteceden.

NATURALEZA ACTUAL

En el inicio de nuestro trabajo, ha quedado bien establecido lo que debemos entender por naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación; además de la forma en que ésta, está consagrada en la Constitución General de la República y las leyes. Lejos de querer confundir a nuestros lectores resumiremos lo antes dicho y definiremos la nueva naturaleza del tribunal en comento, considerando todos los cambios y reformas que ha sufrido el sistema de justicia contencioso administrativo en nuestro país.

En el primer capítulo dijimos, que el Tribunal Fiscal de la Federación era un órgano administrativo formalmente, pero jurisdiccional materialmente, ya que si bien se encuentra dentro del Poder Ejecutivo, sus procedimientos, resoluciones y recursos cuentan con plena autonomía sin sujeción de autoridad administrativa alguna.

Las reformas de carácter constitucional y legal, sentaron las bases de una nueva naturaleza del comentado tribunal; ya que, cierto es, que ésta quedó establecida desde la Ley de Justicia Fiscal pero ha sufrido cambios en su estructura como lo veremos en nuestro estudio.

El Tribunal Fiscal de la Federación, nació dentro del seno del Poder Ejecutivo, por uso de facultades extraordinarias del Presidente Cárdenas, donde se otorga al tribunal de jurisdicción propia para conocer y resolver de las contiendas en materia fiscal y administrativa.

"Cuestión muy contradictoria; ya que el Poder Ejecutivo no es constitucionalmente, la cavidad de la función jurisdiccional, sino, el propio Poder Judicial."

Esta situación se modifica con la expedición del Código de 1938, ya que por vez primera es el Poder Legislativo el que a través de la ley otorga jurisdicción al Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo que podemos decir que se desliga formalmente como materialmente del Poder Ejecutivo, concluyendo así, la autonomía del tribunal en el ámbito jurídico.

Pero tenemos una segunda cuestión que dilucidar, lo tocante a su

actividad; saber si es jurisdiccional desde el punto de vista sustantivo. Para esto debemos saber qué es jurisdicción.

Según Eduardo J. Couture en su obra Fundamentos del Derecho Procesal Civil define:

"Es la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución". ³⁴

Con esta definición, podemos empezar a ver que el tribunal en estudio fue creado para solucionar conflictos derivados de la aplicación de leyes fiscales y administrativas; y por ende, está facultado para desempeñar la función pública de administrar justicia.

Ahora, conforme a la definición, este tribunal reúne los requisitos necesarios para que sus procedimientos sean considerados como un juicio. Pues se da una controversia entre dos partes con igualdad procesal y un tercero que resolverá la contienda de forma imparcial.

Lo anterior es la diferencia medular entre el contencioso administrativo y la fase oficiosa del procedimiento; que se da en la propia Administración Pública que emitió el acto.

En cuanto a las resoluciones del tribunal, éstas consisten en que sean cosa juzgada, ya que desde la Ley de Justicia Fiscal en su artículo 47 así lo establecía:

Artículo 47.-"Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada".

Y por último, el elemento de ejecución coactiva de la resolución emitida por el propio tribunal, cabe hacer mención que este elemento no se da en el citado órgano, ya que sabemos que sus resoluciones son meramente declarativas; aunque a veces actúe como órgano de plena jurisdicción.

³⁴ J. COUTURE EDUARDO, FUNDAMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL. EDICIONES DEPALMA, BUENOS AIRES 1966, PAG. 27.

Con el planteamiento anterior podemos afirmar, que el Tribunal Fiscal de la Federación, tiene una actividad jurisdiccional aunque no en sentido amplio, pues sus resoluciones no son irrecusables, ya que está sujeto a la revisión por parte del Poder Judicial. Tampoco podemos decir que está totalmente desvinculado del Ejecutivo Federal; ya que se encuentra dentro de éste y depende en lo económico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En forma de síntesis podemos decir que el Tribunal Fiscal de la Federación:

1.- Surgió como un tribunal de justicia delegada, por la gran influencia que ejerció el Derecho Francés en el sistema de justicia contencioso administrativo mexicano, además de que sus autores ya habían asimilado la justicia retenida como parte del pasado, siendo la mejor opción la delegada.

2.- En cuanto al aspecto competencial, desde el punto de vista material, el citado órgano se ha convertido en un tribunal administrativo.

Con todo lo anterior, creemos que hemos dado una sucinta explicación de lo que ha sido y es el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora es el turno de entrar al fondo de este estudio, que es lo tocante a la competencia. En los anteriores capítulos tratamos el aspecto competencial del citado órgano de jurisdicción administrativa, pero en forma genérica, ahora nos enfocaremos de manera específica.

CAPITULO IV

COMPETENCIA FISCAL

POR RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES, Y ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS. LAS QUE NIEGUEN LA DEVOLUCIÓN DE UN INGRESO, INDEBIDAMENTE PERCIBIDO POR EL ESTADO. LAS QUE CAUSEN AGRAVIO EN MATERIA FISCAL DISTINTO AL QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES ANTERIORES. LAS QUE REQUIERAN DEL PAGO DE GARANTÍAS DE OBLIGACIONES FISCALES A CARGO DE TERCEROS. LAS SEÑALADAS EN LAS DEMÁS LEYES COMO COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

POR RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES, Y ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS.

Desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, dio competencia al Tribunal Fiscal para conocer de las controversias por resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los organismos fiscales autónomos que determinaran un crédito fiscal; lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación.

Como se puede observar en la actual versión habla de autoridades fiscales federales, y en la ley de justicia fiscal hablaba de la Secretaría indicada, por lo que, entendemos que no sólo es autoridad fiscal la citada Secretaría sino por el contrario hay más autoridades y aún más, los organismos fiscales autónomos.

Pero qué entendemos por organismo fiscal autónomo: Bien, pues en forma muy somera diremos que son los creados por ley federal con personalidad jurídica y patrimonios propios, y que para allegarse sus recursos lo hacen a través del procedimiento administrativo de ejecución, o sea, aplican la facultad económico coactiva igual que el fisco.

En otras palabras; no tiene que ir ante los tribunales para exigir el cumplimiento de la obligación de sus deudores, de tal suerte que se hacen justicia por su propia mano. Siendo esto contrario a lo que dispone el

artículo 17 de nuestra Constitución General de la República que a la letra ordena:

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho... ³⁵

Así las cosas, el tribunal en comento conoce de las resoluciones de estas autoridades y de estos organismos cuando determinan un crédito fiscal, lo fijan en cantidad líquida, o dan las bases para su liquidación.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El más importante ejemplo de organismo fiscal autónomo, lo encontramos en la Ley Del Seguro Social en sus artículos 267 y 268 que a la letra ordenan:

Artículo 267.- El pago de cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal. ³⁶

Este artículo quiere decir, que como son fiscales las cuotas, recargos y capitales constitutivos se puede aplicar la facultad económico coactiva para obtenerlos, lo que en otras palabras es el procedimiento administrativo de ejecución que es aplicado por la propia institución o a través de las oficinas para cobro de la Secretaría de Hacienda.

Artículo 268.- Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias. ³⁷

³⁵ CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PUBLICADA EL 05 DE FEBRERO DE 1917, EDITORIAL PORRÚA, EDICIÓN 105ª, PAG. 15.

³⁶ LEY DEL SEGURO SOCIAL, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 12 DE MARZO DE 1973, PAG. 285.

³⁷ L. S. S. OP. CIT. PAG. 286.

En este artículo ya se encuentra la base legal del Instituto Mexicano del Seguro Social, en lo concerniente a su carácter de organismo fiscal autónomo; además, se deduce que para que un organismo lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución tiene que ser considerado por ley como fiscal y autónomo.

En lo tocante a la materia, sin duda es, que sus ingresos se reputen fiscales, de ahí su naturaleza y por ende el conocimiento por parte del Tribunal Fiscal.

Hablando de la autonomía, no es sino que tenga o cuente con patrimonio y personalidad jurídica propios, en caso contrario estaríamos hablando de organismos centralizados.

A mayor abundamiento el artículo 271 de la citada ley faculta al I.M.S.S. a la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

Artículo 271.- El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio instituto a través de las oficinas de cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que se lleven a cabo...³⁸

Este artículo faculta al multicitado I.M.S.S. a llevar a cabo la facultad económico coactiva del procedimiento administrativo de ejecución, además, ordena que dicho procedimiento se ajuste a las reglas del Código Fiscal de la Federación y demás normas aplicables. Por otro lado también lo faculta a que dentro de él se de trámite y se resuelvan los recursos

³⁸ L. S. S. OP. CIT. PAG. 286.

contenidos en ley fiscal, lo que nosotros conocemos como procedimiento administrativo.

Como podemos apreciar, inicialmente la competencia del tribunal versaba sólo en contiendas suscitadas entre los particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus órganos, en materia propiamente tributaria.

En el Seguro Social se dieron tres etapas: La primera de ellas fue cuando en su ley se estableció la obligación de los patrones de aportar las cuotas obrero patronales amén de recibir los servicios de la institución consistentes en la seguridad social, cuando no llegaban a cumplir con esta obligación el I.M.S.S. tenía que ir a los tribunales judiciales a exigir el pago de las prestaciones adeudadas. Procedimiento por demás tardado y ocioso. Luego viene la segunda etapa, consistente en una reforma que sufrió su ley, considerando las cuotas como títulos ejecutivos, con el fin de ser cobrados de forma más rápida, pero tampoco funcionó, ya que también era muy dilatado. Por último se dio la más importante de sus reformas que fue la que lo consideró como órgano fiscal autónomo.

El 28 de febrero de 1949 se reformó la Ley del Seguro Social en su artículo 135 amén de hacer más expedito el cobro de las aportaciones a esta institución; dándoles el carácter de obligaciones fiscales, y al I.M.S.S. la categoría de órgano fiscal autónomo; quedando así dentro de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación los litigios concernientes a la determinación y cobro de las cuotas, intereses moratorios y capitales constitutivos establecidos en la citada ley.

Al principio sólo conocía el tribunal de los negocios relativos a la impugnación del procedimiento administrativo de ejecución en los términos de la fracción V del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación vigente en ese tiempo. o sea, cuando el actor sostenía que el crédito se había extinguido legalmente (prescripción o caducidad), o que su monto era inferior al exigido, o que el procedimiento económico coactivo no se había ajustado a la ley.

Con posterioridad, se fueron admitiendo las demandas contra diversas resoluciones del I.M.S.S. ; tales como las relativas a la afiliación, clasificación de las empresas, grados de riesgo, capitales constitutivos. etc. , quedando fuera del conocimiento del tribunal sólo las contiendas entre asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la ley de la materia otorga a aquellos y cuyo conocimiento corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo que

contenidos en ley fiscal, lo que nosotros conocemos como procedimiento administrativo.

Como podemos apreciar, inicialmente la competencia del tribunal versaba sólo en contiendas suscitadas entre los particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus órganos, en materia propiamente tributaria.

En el Seguro Social se dieron tres etapas: La primera de ellas fue cuando en su ley se estableció la obligación de los patrones de aportar las cuotas obrero patronales amén de recibir los servicios de la institución consistentes en la seguridad social, cuando no llegaban a cumplir con esta obligación el I.M.S.S. tenía que ir a los tribunales judiciales a exigir el pago de las prestaciones adeudadas. Procedimiento por demás tardado y ocioso. Luego viene la segunda etapa, consistente en una reforma que sufrió su ley, considerando las cuotas como títulos ejecutivos, con el fin de ser cobrados de forma más rápida, pero tampoco funcionó, ya que también era muy dilatado. Por último se dio la más importante de sus reformas que fue la que lo consideró como órgano fiscal autónomo.

El 28 de febrero de 1949 se reformó la Ley del Seguro Social en su artículo 135 amén de hacer más expedito el cobro de las aportaciones a esta institución; dándoles el carácter de obligaciones fiscales, y al I.M.S.S. la categoría de órgano fiscal autónomo; quedando así dentro de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación los litigios concernientes a la determinación y cobro de las cuotas, intereses moratorios y capitales constitutivos establecidos en la citada ley.

Al principio sólo conocía el tribunal de los negocios relativos a la impugnación del procedimiento administrativo de ejecución en los términos de la fracción V del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación vigente en ese tiempo. o sea, cuando el actor sostenía que el crédito se había extinguido legalmente (prescripción o caducidad), o que su monto era inferior al exigido, o que el procedimiento económico coactivo no se había ajustado a la ley.

Con posterioridad, se fueron admitiendo las demandas contra diversas resoluciones del I.M.S.S. ; tales como las relativas a la afiliación, clasificación de las empresas, grados de riesgo, capitales constitutivos, etc. , quedando fuera del conocimiento del tribunal sólo las contiendas entre asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la ley de la materia otorga a aquellos y cuyo conocimiento corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo que

establecía el artículo 134 de la L.S.S. de 1942 y del 275 de la actual que a la letra ordena:

Artículo 275.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior. ³⁹

COMPETENCIA.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN CARECE DE ELLA PARA RESOLVER CONTROVERSIAS ENTRE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SUS ASEGURADOS.-

De conformidad con lo previsto en la hipótesis que contienen las fracciones que integran el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el mismo carece de competencia para conocer y resolver sobre las controversias que se susciten entre los asegurados y el Instituto Mexicano del Seguro Social respecto de las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social. Además, el artículo 275 de la ley de la materia claramente establece que corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje resolver ese tipo de contiendas.

Queja No. 256/87.- Resuelta en sesión de 12 de septiembre de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.- Secretario: Leopoldo Ramírez Olivares. RTFF. Año III, No.33, Septiembre de 1990,p.27.

También es de entenderse que las contiendas suscitadas entre los trabajadores de esta institución y la misma, serán resueltas por la misma Junta. Por lo que sólo conocerá el Tribunal Fiscal de la Federación de las cuotas obrero patronales y todo lo relacionado con las mismas.

Por otro lado se ha discutido si el Tribunal Fiscal es competente para conocer de los juicios incoados contra las multas impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con motivo de infracciones a la Ley del Seguro Social. Algunas Salas se pronunciaron inicialmente por la negativa; pero, actualmente prevalece la opinión de que sí tiene competencia para resolver sobre la impugnación de dichas multas, cuando las mismas se encuentren vinculadas a obligaciones de carácter fiscal

³⁹ L. S. S. OP. CIT. PAG. 289.

establecidas en la Ley del Seguro Social, lo que debe analizarse en cada caso concreto. (Sentencia de la Segunda Sala en el juicio 1102/65, R.T.F.F. , enero a diciembre de 1965, pag., 276).

Retomando la definición de organismo fiscal autónomo que hemos dejado asentada; podemos colegir que es totalmente contraria a la que dio el Tribunal Fiscal de la Federación en jurisprudencia del 16 de noviembre de 1937; que establecía:

"Son aquellos que se incluyen dentro de la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aun cuando la ley establezca un funcionamiento independiente de ellos, como por ejemplo, la Junta Calificadora del Impuesto Sobre la Renta o la Junta Técnica de Alcoholes" (Pag., 78, R.T.F.F. 1937 a 1948).⁴⁰

De esta manera nos dice Nava Negrete: que el Instituto no está incluido en la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda.

De tal forma que se acaba con el obstáculo de que estuvieran dentro de la esfera de la citada Secretaría, surgiendo así no sólo el I.M.S.S. sino también el I.S.S.F.A.M. , el I.S.S.S.T.E. , I.N.F.O.N.A.V.I.T. , etc.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.

Otro organismo fiscal autónomo, es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (I.N.F.O.N.A.V.I.T.) , éste establece en su ley lo siguiente:

Artículo 2.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina " Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la ciudad de México. ⁴¹

⁴⁰ NAVA NEGRETE, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. PAG. 337.

⁴¹ LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES. EN VIGOR EN EL MES DE ABRIL DE 1972, PAG. 541.

establecidas en la Ley del Seguro Social, lo que debe analizarse en cada caso concreto. (Sentencia de la Segunda Sala en el juicio 1102/65, R.T.F.F. , enero a diciembre de 1965, pag., 276).

Retomando la definición de organismo fiscal autónomo que hemos dejado asentada; podemos colegir que es totalmente contraria a la que dio el Tribunal Fiscal de la Federación en jurisprudencia del 16 de noviembre de 1937; que establecía:

"Son aquellos que se incluyen dentro de la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aun cuando la ley establezca un funcionamiento independiente de ellos, como por ejemplo, la Junta Calificadora del Impuesto Sobre la Renta o la Junta Técnica de Alcoholes" (Pag., 78, R.T.F.F. 1937 a 1948).⁴⁰

De esta manera nos dice Nava Negrete: que el Instituto no está incluido en la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda.

De tal forma que se acaba con el obstáculo de que estuvieran dentro de la esfera de la citada Secretaría, surgiendo así no sólo el I.M.S.S. sino también el I.S.S.F.A.M. , el I.S.S.S.T.E. , I.N.F.O.N.A.V.I.T. , etc.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.

Otro organismo fiscal autónomo, es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (I.N.F.O.N.A.V.I.T.) , éste establece en su ley lo siguiente:

*Artículo 2.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina " Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la ciudad de México.*⁴¹

⁴⁰ NAVA NEGRETE, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. PAG. 337.

⁴¹ LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES, EN VIGOR EN EL MES DE ABRIL DE 1972, PAG. 541.

Con este artículo queda bien establecida su personalidad jurídica y con ello su carácter de organismo descentralizado por servicio.

En su artículo 30 establece el carácter fiscal de las obligaciones de los patrones, así como las facultades del mismo para cobrar las citadas aportaciones de conformidad con el Código Fiscal de la Federación. Asimismo, está facultado para determinar el importe de las aportaciones, recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago. Para cumplir con este propósito podrá practicar visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones a efecto de comprobar que cumplan con sus obligaciones que en materia habitacional están obligados.

Por otro lado este mismo artículo establece sobre las facultades del citado instituto, que éstas se extinguen en el término de cinco años ininterrumpidos contado a partir de la fecha en que el propio instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación. La única excepción que marca sobre la interrupción, es la proveniente del recurso de inconformidad inserta en la ley del propio instituto, o la del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación que se hayan interpuesto respectivamente.

Otra de las obligaciones por parte de esta institución es, recibir, a través de sus oficinas o de los bancos las aportaciones a que se refiere este capítulo.

Una más es, la de realizar por sí, o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las cuotas de acuerdo a lo que señala el Código Fiscal.

Otra de las facultades no menos importante es, la de resolver en los casos que así proceda el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad, interpuestos por los patrones.

La última de las facultades por parte del instituto es, la de requerir a los patrones de toda la información que al efecto necesite dicho órgano para determinar o no la existencia de la relación laboral de las personas a su servicio, así como la que permita establecer de forma presuntiva el monto de las aportaciones omitidas.

Artículo 30.- Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el

carácter de fiscales.

El instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado en los términos del Código Fiscal de la Federación, para:

I. Determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las importaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago. Para este fin podrá ordenar y practicar, con el personal que al efecto designe, visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta ley.

Las facultades del instituto para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, así como para determinar las aportaciones omitidas y sus accesorios, se extinguen en el término de cinco años no sujeto a interrupción contado a partir de la fecha en que el propio instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación. El plazo señalado en este párrafo sólo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad previsto en esta ley o se entable el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La prescripción de los créditos fiscales correspondientes se sujetará a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;

II. Recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito, los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto por este artículo.

Las cantidades que se obtengan de acuerdo en lo señalado en el párrafo anterior, deberán ser acreditadas en la subcuenta de vivienda del trabajador de que se trate, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de cobro efectivo. En caso

de que no se realice el abono respectivo, se causarán recargos en contra del instituto y a favor del trabajador, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;

III. Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación;

IV. Resolver en los casos en que así proceda, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad, planteados por los patrones, y

V. Requerir a los patrones que omitan el cumplimiento de las obligaciones que esta ley establece, la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con las personas o su servicio, así como la que permita establecer en forma presuntiva y conforme al procedimiento que al efecto el instituto señale, el monto de las aportaciones omitidas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sancionará aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta ley establece, originen la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, en los términos del Código Fiscal de la Federación. ⁴²

Una crítica que no podemos excluir de nuestro estudio es sin duda alguna la que hace Nava Negrete, respecto de las cuotas del I.M.S.S. , que al ser consideradas como créditos fiscales, qué categoría les correspondería dentro de la materia fiscal.

Dice: "La Ley de Ingresos de la Federación empezó

⁴² LEY DEL I. N. F. O. N. A. V. I. T. OP. CIT. 548 Y 549.

con clasificarlas como derechos y ha terminado por estimarlas como impuestos. La doctrina no es uniforme. para unos autores son impuestos, para otros son derechos. Por ejemplo, para Ernesto Flores Zavala las cuotas del Seguro Social son impuestos: <<porque constituyen una prestación, es decir, se pagan sin recibir nada en concreto en cambio, las fija el estado, unilateralmente porque sólo la voluntad del Estado ha intervenido en la determinación de la cuota y no la de los afectados, tienen el carácter de obligatorios para todos los que se encuentran dentro del hecho generador que en el caso es tener el carácter de trabajador o patrón sujetos por un contrato de trabajo...>> y termina diciendo que basta con que sean fiscales para que las controversias que motivan lo sean también y se dé origen al contencioso fiscal".⁴³

Creemos que es imperativo saber al menos un ápice de lo que se debe entender por materia fiscal.

Dice Lomelí Cerezo Margarita: "Ya desde 1937, se trató de esclarecer mediante la jurisprudencia de 16 de noviembre de ese año, cuál es el contenido de la competencia relacionada con la materia fiscal y por consiguiente, de cuales juicios debe conocer el tribunal estableciéndose lo siguiente:

1.- Cualquier crédito en favor del Erario Federal debe reputarse como un crédito fiscal.

2.- Cuando se trate de créditos a favor del Erario Federal que derivan no de la aplicación unilateral de una ley, sino de un contrato celebrado por la federación, sólo será competente el Tribunal Fiscal para conocer de los juicios iniciados en contra de las resoluciones que ordenen la percepción de dichos créditos, si el deudor se ha sometido expresamente a la facultad económica coactiva.

3.- Las resoluciones de todas las autoridades

⁴³ NAVA NEGRETE. OP. CIT. PAG. 337.

administrativas federales, dictadas en materia fiscal y no sólo las resoluciones de la Secretaría de Hacienda, de sus dependencias o de organismos fiscales autónomos, son susceptibles de impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación. ⁴⁴

Con lo que vemos que en un principio la Corte dijo que todo ingreso a favor del Estado era Crédito Fiscal, por lo tanto toda contienda basada en esto se ventilaba en el Tribunal Fiscal. Posteriormente emite una nueva jurisprudencia, consistente en que debía de entenderse por crédito fiscal todos los impuestos, derechos, y accesorios de ellos; como lo eran las multas, recargos, resagos, etc.. De esta manera ya no todo ingreso a favor del Estado era crédito fiscal. Y por último la tercer jurisprudencia que sólo habló de los impuestos y derechos.

El Código Fiscal de la Federación de 1967 tiene cuatro capítulos de ingresos que son: Los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. En este año el Tribunal Fiscal de la Federación dijo en jurisprudencia que no todo ingreso a favor del Estado era crédito fiscal, sino sólo aquellos que derivaran de los impuestos.

En forma de síntesis nosotros diríamos al respecto lo siguiente: Basta con que estas contribuciones sean derivadas de la aplicación de leyes fiscales y/o por ejecutar el procedimiento administrativo de ejecución, para que conozca el Tribunal Fiscal de la Federación de la contienda suscitada.

LAS QUE NIEGUEN LA DEVOLUCIÓN DE UN INGRESO, INDEBIDAMENTE PERCIBIDO POR EL ESTADO.

En este sentido diríamos para empezar, que es mejor deberle al Estado, que él, nos deba a nosotros; ya que además de ser un trámite engorroso es muy tardado y lo peor, es que nunca devuelven en efectivo lo percibido indebidamente.

El Código Fiscal Federal en su artículo 22 regula esta situación, y la letra ordena lo siguiente:

⁴⁴ LOMELÍ CERESO, MARGARITA. OP. CIT. PAG. 123.

PAGO DE LO INDEBIDO. DEVOLUCIÓN

Artículo 22.- Las autoridades fiscales están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales. La devolución podrá hacerse de oficio o a petición del interesado, mediante cheque nominativo para abono en cuenta del contribuyente o certificados expedidos a nombre de este último, los que se podrán utilizar para cubrir cualquier contribución que se pague mediante declaración, ya sea a su cargo o que deba enterar en su carácter de retenedor. los retenedores podrán solicitar la devolución siempre que ésta se haga directamente a los contribuyentes. Cuando la contribución se calcule por ejercicios, únicamente se podrá solicitar la devolución del saldo a favor de quien presentó la declaración del ejercicio, salvo que se trate del cumplimiento de resolución o sentencia firmes de autoridad competente, en cuyo caso podrá solicitarse la devolución independientemente de la presentación de la declaración.

Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto hubiere quedado insubsistente. Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable a la determinación de diferencias por errores aritméticos, las que darán lugar a la devolución siempre que no haya prescrito la obligación en los términos del último párrafo de este artículo...

Como primer crítica, tenemos la que se refiere al pago mediante cheque nominativo en cuenta del contribuyente o bien, mediante certificados que sólo servirán para cubrir cualquier contribución que se pague mediante declaración. O sea, que si no es por declaración no puedo utilizar estos certificados, luego entonces no tengo el dinero, de tal forma que la propia autoridad me condiciona el pago a mi favor.

Cierto es que la autoridad está obligada a pagar un interés a mi

favor cuando rebase el término de tres meses para efectuar la comentada devolución, pero, como sólo me sirven los dichos certificados para pagar contribuciones mediante declaración tengo que esperar el ejercicio siguiente para hacerlos efectivos, o sea, que mientras esto ocurre la cantidad en dinero que representan, sufre un devaluó.

Por lo que consideramos que es una arbitrariedad y mas aún, en sentido estricto no nos está pagando, sobre el particular la octava Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación estableció un precedente el cual consiste en:

DEVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS.- LOS CERTIFICADOS NO CONSTITUYEN UNA DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS EN SENTIDO ERICTO, CUANDO EN SU TEXTO LA AUTORIDAD LOS CONDICIONA PARA EL PAGO DE IMPUESTOS.-

Los certificados de devolución de impuestos no constituyen en sentido estricto una devolución de impuestos, toda vez que la misma no es susceptible de condicionarse, y si en los documentos citados la autoridad impone como condición para hacerlos efectivos que "este documento no es transferible y sólo puede ser usado por su titular para el pago de impuestos federales a su cargo y/o retenidos, no afectos a un fin específico", es evidente que no gozan de la naturaleza de una devolución de impuestos en sentido estricto, en la cual el contribuyente puede disponer de su importe con libertad absoluta. De esto se desprende que los certificados de devolución de impuestos que contienen condiciones como las apuntadas para hacerlos efectivos, no constituyen una devolución de impuestos en sí, sino un certificado de compensación de impuestos, cuando la autoridad fiscal le reconoce tácitamente tal naturaleza al aceptar hacerlos efectivos compensándolos en las declaraciones de los contribuyentes.

Juicio No. 481/87.- Sentencia de 19 de mayo de 1988. por mayoría de votos.- Magistrado Instructor: Lorenzo Javier Gómez Torres.- Secretaria: Lic. Nora Urby Genel.
RTFF: Año I, No.6, Junio 1988, p.50.

Por lo que es de colegirse que la devolución que se haga en forma condicionada representa una ilegalidad. Así lo ha establecido el Tribunal Fiscal de la Federación:

DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS.- Es ilegal condicionar la devolución de impuestos pagados en demasía, al cumplimiento de requisitos ajenos a los estipulados por la ley especial, en su caso, y a las disposiciones generales del Código Fiscal de la Federación, en la materia.

Revisión No.1214/85.- Resuelta en sesión de 31 de mayo de 1988, por mayoría de 8 votos y uno en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria: Lic. Esperanza M. Pérez Díaz.

PRECEDENTE

Revisión No. 1203/86.- Resuelta en sesión de 4 de marzo de 1988, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria: Lic Esperanza M. Pérez Díaz.

RTFF. Año 1, No.5, Mayo 1988, p.31.

Ahora bien, el artículo en cometo en su primera parte establece que el cheque nominativo y/o los certificados, "podrán ser utilizados para cubrir cualquier contribución"; por lo que si la autoridad expide los certificados con la leyenda de la que habla la Sala Regional, contraviene lo que el propio Código ordena, o sea, que aparte de que nos condiciona el pago para usarlo sólo en declaración, aparte nos limita más, pues no podemos pagar otra contribución que no sean impuestos.

Lo que nosotros atacamos de inconstitucional e ilegal, toda vez que está prohibido que nos condicione el uso de lo que es propio, en este caso nuestro dinero, ya que éste fue pagado para cubrir una contribución y por ende debe de darnos el mismo sin ordenarnos la autoridad que hacer con él.

A mayor abundamiento el último párrafo de este artículo ordena: Que para que proceda la devolución mediante certificados, "sólo se podrá hacer cuando los contribuyentes tengan obligación de retener contribuciones, de efectuar pagos provisionales mediante declaración y cuando así lo soliciten". Lo que significa, que si no es por declaración y solicitado no procede su pago, contraviniendo la disposición de la devolución por oficio a que está obligada la autoridad.

La segunda parte del mismo artículo continúa diciendo:

INTERESES A CARGO DE AUTORIDADES FISCALES EN DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES ACTUALIZADAS.

*Cuando se solicite la devolución , ésta deberá efectuarse **dentro del plazo de tres meses siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente con todos los datos, informes y documentos que señale la forma oficial respectiva. El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se presentó la declaración hasta aquel en que la devolución se efectuó. Si la devolución no se hubiera efectuado en el plazo de tres meses, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán a partir del día siguiente al de vencimiento de dicho plazo, conforme a una tasa que se aplicará sobre la devolución actualizada y que será igual a la prevista para los recargos en los términos del artículo 21 del citado Código.***⁴⁵

De esta parte podemos decir lo siguiente: En primer orden le da un término a la autoridad para que pague lo debido, consistente en tres meses, contados a partir de la fecha de solicitud de devolución, o sea, a solicitud de parte interesada. Lo que no dice el Código es el término que tiene la autoridad para pagar lo indebidamente percibido si actúa de oficio, pues al principio de este artículo ordena que las devoluciones pueden ser pagadas de oficio o a petición de parte.

Lo que consideramos de injusto e inequitativo, ya que establece un término de tres meses, y fuera de éste correrán los intereses que le debe pagar al contribuyente que lo haya solicitado. Pero, nuestra inquietud estriba en que, no tiene un término la autoridad para que pague de oficio, para que en caso contrario corran los intereses a favor del contribuyente, Pero sí corre término de prescripción a favor de la citada.

Nótese el abuso por parte de las autoridades hacendarias, confabuladas con un sistema legislativo que deja mucho de que hablar,

⁴⁵ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EDITORIAL TAXXX, EDICIÓN SEXTA, PAG. 739 Y 740.

pero, hablar nada bien, juzgue usted mismo:

El anterior artículo 22 en comento, sólo establecía un plazo de dos meses a cargo de la autoridad para que ésta devolviese lo indebidamente percibido, ahora en el actual 22 del Código Fiscal establece una elasticidad, arbitraria de tres meses en detrimento de los particulares, ya que si tienen tiempo éstas de determinar la existencia de una obligación fiscal, fijarla en cantidad líquida o dar las bases para su liquidación, pero, no de entregar lo que no les pertenece. Lógico es pensar que en la próxima reforma le aumenten un mes más. En este sentido de expresiones, la tercer Sala Regional estableció un precedente, antes de la reforma al término en comento, consistente en :

INTERESES.- PROCEDE SU PAGO CUANDO NO SE EFECTÚE LA DEVOLUCIÓN DE ENTEROS INDEBIDOS, DENTRO DEL LAPSO DE DOS MESES QUE SEÑALA LA LEY.-

De conformidad con el tercer párrafo del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, el pago de intereses al particular se efectuará si dentro del plazo de dos meses siguientes a la presentación de la solicitud de devolución respectiva la autoridad no resuelve lo conducente, comenzando a correr el término a partir de que se presente la solicitud ante la autoridad competente con todos los datos, informes y documentos que señala la forma oficial respectiva. En el caso de que la autoridad efectúe diversos requerimientos para que el interesado exhiba los documentos necesarios, será a partir de la fecha en que se hubiesen cumplimentado tales requerimientos, y se encuentre integrada la documentación a que aluden las formas oficiales, cuando se inicie el plazo para que la autoridad resuelva sobre la devolución solicitada. En consecuencia, si se efectúa la devolución después del plazo, deberá la autoridad cubrir los intereses que el propio artículo señala por todo el lapso mayor a los dos meses que señala el precepto.

Juicio No. 13723/88.-Sentencia de 26 de octubre de 1989, por unanimidad de votos.-Magistrada Instructora: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.-Secretario Lic. Gustavo A Esquivel Vázquez.

RTFF. Año III, No.25, Enero 1990, p.27.

Otro criterio más antecesor del inmediato anterior, estableció un término distinto juzgue usted mismo:

DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS.- DEBEN CUBRIRSE INTERESES CUANDO NO SE EFECTÚE LA DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS DENTRO DEL PLAZO QUE ESTABLECE EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-El dispositivo legal en comento prevé que cuando se solicite la devolución de algún impuesto, ésta debe efectuarse dentro del plazo de cuatro meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud correspondiente, especificándose que si dentro de dicho plazo no se efectúa la devolución, el fisco federal deberá pagar intereses conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos, en los términos del artículo 21 del propio Código; intereses que serán calculados sobre las cantidades que proceda devolver, computándose éstas desde que se venza el plazo hasta la fecha en que se efectúe la devolución o se pongan las cantidades a disposición del interesado; consecuentemente, si en el juicio de nulidad se demostró por la demandante que la devolución de impuestos se realizó en fecha posterior a los cuatro meses siguientes al en que se presentó la solicitud de devolución, es procedente que se cubran intereses al particular afectado al realizarse la devolución fuera del término previsto en el dispositivo legal en comento, a menos de que en el juicio se exhiba una documental en la que conste la notificación al particular de que la cantidad solicitada como devolución se puso a su disposición en fecha anterior al término de los cuatro meses. De no ser así, procede decretar la nulidad de la resolución que niegue el pago de intereses al contribuyente.

Revisión No. 2198/87.- Resuelta en sesión de 13 de marzo de 1990, por unanimidad de 8 votos.-Magistrado Ponente: Gilberto García Camberos.- Lic. José Raymundo Rentería Hernández.
RTFF. Año III, No.27, Marzo 1990, p.32.

Y la última parte del citado artículo menciona que la prescripción será igual a la que se aplica para la extinción de los créditos fiscales, que es la de cinco años, contados a partir de la fecha de que el pago pudo ser legalmente exigido.

Sobre la improcedencia del pago de lo indebido, la décima primera Sala Regional del Tribunal Fiscal ha establecido el siguiente precedente:

DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO INDEBIDO.- SU IMPROCEDENCIA.- De conformidad con el artículo 22.

segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, es improcedente la solicitud de devolución del pago de lo indebido cuando, como en el caso, dicho pago deriva del incumplimiento a un acto de autoridad, como lo es la imposición de multa por cumplimiento a un requerimiento de presentación de declaraciones por concepto de impuesto al valor agregado y éste no ha quedado insubsistente; en consecuencia, sólo nacerá el derecho a la devolución cuando se acredite que ese acto se dejó sin efectos, resultando improcedente que en la solicitud de la devolución se esgriman agravios en contra del mismo, dado que su naturaleza no es la de un recurso administrativo, ni medio de defensa similar de los contemplados en el Código Fiscal de la Federación, que son los que se deben agotar para tal efecto, quedando obligada la autoridad tan sólo a decidir sobre la procedencia de la devolución y no así sobre la legalidad o ilegalidad del acto del que deriva el pretendido pago indebido, no violándose con ello la garantía de audiencia estipulada por el artículo 14 constitucional.

Juicio No.412/88.-Sentencia de 28 de noviembre de 1989, por unanimidad de votos .-Magistrado Instructor: Lorenzo Javier Gómez Torres.-Secretaria: Lic. Ana Ma. Limón Bernal.
RTFF: Año III, No.26, Febrero 1990, p.56.

LAS QUE CAUSEN AGRAVIO EN MATERIA FISCAL, DISTINTO AL QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES ANTERIORES.

Como primer crítica, tenemos que esta fracción se encuentra antes que las dos últimas en materia fiscal, o sea, no abarca las resoluciones que requieran del pago de garantías de obligaciones fiscales a favor de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y Municipios; ni tampoco las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

De tal forma que sólo comprende las tres primeras fracciones de la ley orgánica, que son por resoluciones administrativas de autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos; las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado; y las normas que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales. Cabe hacer mención que en este capítulo no trataremos ésta última, ya que la consideramos de carácter eminentemente administrativo, por lo que la estudiaremos en el siguiente capítulo de competencia administrativa.

Ahora bien, creemos nosotros que fue una imprecisión técnica por parte del legislador, por lo que no vemos razón alguna que lo justifique. Asimismo, pensamos que más propio hubiese sido colocar esta fracción al final de la redacción de las demás en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otra parte podemos detectar, que esta fracción es muy genérica, ya que ofrece una gran diversidad de posibilidades.

El Magistrado Nava Negrete sostiene la siguiente tesis sobre la competencia de las Salas Regionales en esta materia:

COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES PARA CONOCER DE RESOLUCIONES QUE CAUSEN UN AGRAVIO EN MATERIA FISCAL.- Conforme a lo previsto por el artículo 23, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas regionales son competentes para conocer de las resoluciones que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones I, II, y III de este propio numeral, de ahí entonces que las Salas Regionales sea competentes para conocer del juicio de nulidad incoado en contra de una resolución, denominada dentro del procedimiento administrativo como un acuerdo, mediante el cual el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor deseché el recurso administrativo de revisión, ya que éste deriva de una impugnación en contra de otra resolución administrativa previa, mediante la que se le impone una multa al particular, deviniendo así que en la resolución o acuerdo desechatorio subyace esa multa que corresponde a la materia fiscal y que naturalmente actualiza la hipótesis prevista en la fracción IV supracitada.
Revisión No. 1182/87.- Resuelta en sesión de 8 de abril de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Mario Meléndez Aguilera.
RTFF. Año III, No.28, Abril 1990,p.98.

Más sobre la competencia de la fracción IV del artículo 23 tenemos la establecida por el siguiente criterio:

JUICIO DE NULIDAD.- Si una autoridad fiscal, al emitir su resolución, no declara responsable de una infracción a una persona, pero con su actuación le afecta sus intereses jurídicos, causándole un agravio en materia fiscal, es procedente el juicio de nulidad que promueva esa persona ante este Tribunal y éste es competente para resolverlo, de conformidad con los artículos

202, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, interpretado a contrario sensu, y 23, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Revisión No. 225/85.-Resuelta en sesión de 7 de septiembre de 1990, por unanimidad de 7 votos.-Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.-Secretaria: Lic. María del Carmen Cano Palomera.

RTFF. Año III, No.33, Septiembre 1990, p.24.

En otras palabras, si la autoridad al emitir una resolución perjudica al particular con su actuación sin declararlo responsable de una conducta específica, éste puede demandar la nulidad de la resolución en base a los numerales transcritos.

LAS QUE REQUIERAN DEL PAGO DE GARANTÍAS DE OBLIGACIONES FISCALES A CARGO DE TERCEROS.

Esta fracción está bien regulada por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; también por el reglamento del artículo 95 de la citada ley.

Para entrar al estudio de esta fracción debemos entender primero que existen dos tipos de fianzas: Las primeras serían las que se otorgan a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios; mientras que las segundas son las que garantizan obligaciones fiscales a cargo de terceros diferentes de los anteriores. O sea, cuando los particulares tienen un crédito fiscal a favor del Estado. De tal modo que el beneficiario sería éste último.

Tal es la distinción entre los tipos de fianzas, que la décima primera Sala Regional estableció el siguiente precedente:

DEMANDA.- TÉRMINO PARA SU INTERPOSICIÓN CUANDO SE IMPUGNA UN REQUERIMIENTO DE PAGO QUE TIENE POR OBJETO HACER EFECTIVA UNA FIANZA.- Si bien es cierto que el artículo 95-bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas preceptúa como regla general, que en caso de inconformidad contra el requerimiento de pago de una fianza, las instituciones de fianzas demandarán, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la improcedencia del cobro, dentro del término de treinta días naturales, no menos cierto es que de conformidad con el diverso artículo 95 de la

propia ley, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, existen dos supuestos conforme a los cuales pueden hacerse exigibles las fianzas: el primero, se refiere a las fianzas en general, otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, cuya impugnación en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regula conforme al artículo 95-bis en comento; el segundo supuesto se refiere como excepción, a las fianzas otorgadas a favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en el cual se está a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. En esas condiciones, cuando se garantiza un crédito fiscal por concepto de cuotas obrero patronales, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, las que tienen ese carácter conforme al artículo 2º. del Código Tributario Federal, obvio resulta que si se pretende la improcedencia del cobro por parte de las Instituciones de Fianzas, resulta aplicable el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación respecto a la instauración del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y, por tanto, el plazo legal para su interposición lo es el de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Juicio No. 220/89.- Sentencia de 23 de agosto de 1989, por unanimidad de votos.-Magistrado Ponente: Lorenzo Javier Gómez Torres.- Secretaria: Lic. Ana Ma. Limón Bernal.
RTFF. Año II, No.22, Octubre 1989, p.55

Un último caso de fianzas, es cuando el beneficiario de las mismas no es el Estado; sino, el particular, si, en este supuesto el Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para conocer del requerimiento de pago que se haga a la afianzadora, no obstante que éste se lleve a cabo por la oficina federal o local de hacienda.

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN CARECE DE COMPETENCIA PARA RECONOCER DE REQUERIMIENTOS DE PAGO FORMULADOS A LAS AFIANZADORAS, RESPECTO DE FIANZAS OTORGADAS A FAVOR DE UN PARTICULAR.-Si de las constancias de autos se desprende que la institución fiadora otorgó la fianza a favor de un particular, este Cuerpo Colegiado no tiene competencia para avocarse al estudio del asunto. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 95 y 95-bis de la

Ley General de Instituciones de Fianzas. En efecto, en aplicación de las reglas de hermenéutica jurídica, el artículo 95 bis que establece la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en caso de inconformidad contra un requerimiento, debe interpretarse en razón directa con lo que dispone el referido artículo 95 de la ley de la materia, en virtud de que el "requerimiento" a que se contrae aquella disposición sólo puede referirse al previsto en este último precepto, sin dejar pauta a que se considere que el artículo 95 bis se refiere a toda clase de requerimientos que se formulen a las instituciones de fianzas, siendo que legalmente el requerimiento a que se limitan los mencionados artículos 95 y 95 bis, está referido expresamente a las fianzas que las instituciones otorguen a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, sin que se le pueda dar una interpretación diversa que la literal a lo que significa el vocablo "a favor" , y habiéndose demostrado que no se genera alguna de tales hipótesis en virtud de que la fianza fue otorgada a favor de un particular, procede sobreseer el juicio, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 202, fracción II, y 203, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

Juicio No. 29/88.- Sentencia de 7 de septiembre de 1988, por unanimidad de votos.-Magistrado Instructor: Miguel Angel García Padilla.- Secretaria: Lic. Georgina Ponce Orozco.
RTFF. Año 1, No.10, Octubre 1988, p.61.

Pero, el caso que nos interesa es el de fianzas a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, pues de los créditos que se finquen a su favor conocerá el Tribunal Fiscal de la Federación en caso de inconformidad por parte de la institución afianzadora.

Al respecto nos comenta Emilio Margain lo siguiente:

FIANZAS.- De conformidad con la naturaleza jurídica del contrato de fianza penal, las compañías autorizadas para otorgar ese tipo de garantías sólo están obligadas a pagar el importe de las cantidades que fijen las pólizas respectivas, cuando se satisfagan los requisitos siguientes: 1.- Que sean requeridas por el Juez Penal que conozca del proceso respectivo, para que dentro del término de 15 días presenten al procesado en cuyo favor otorgaron la fianza; 2.- Que

esa notificación se haga personalmente; 3.- Que dentro del término que a efecto se les fije, no cumplan con lo mandado, o sea, no presenten a su fiado; 4.- Satisfecho lo anterior, el Juez Penal correspondiente deberá remitir a la autoridad administrativa competente las constancias que acrediten que se han satisfecho los expresados requisitos, para que se les requiera de pago, y 5.- Que el requerimiento que se les haga por la autoridad fiscal sea debidamente fundado.

En caso de inconformidad contra el requerimiento, las instituciones de fianzas demandarán ante el Tribunal Fiscal de la Federación la improcedencia del cobro.⁴⁶

De tal suerte, que el procedimiento que se inicie por inconformidad en el requerimiento de pago, se impugna ante el Tribunal Fiscal de conformidad con el artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Después de varias reformas que ha sufrido el citado artículo, la última fue la del 14 de julio de 1993, en vigor el 15 del mismo mes y año, para quedar como sigue:

Artículo 95.- Las fianzas que las instituciones otorguen a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, se harán efectivas a elección del beneficiario, siguiendo los procedimientos establecidos en los artículos 93 y 93 bis de esta ley, o bien, de acuerdo con las disposiciones que a continuación se señalan y de conformidad con las bases que fije el Reglamento de este artículo, excepto las que se otorguen a favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.⁴⁷

⁴⁶ MARGAIN MANAUTOU, OP. CIT. PAG. 44, CITA LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS, ART. 95 Y 95 BIS.

⁴⁷ LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 14 DE JULIO DE 1993, PAG. 66.

Los procedimientos a que hace alusión estos artículos son los del procedimiento conciliatorio, a mayor abundamiento los citamos:

Artículo 93.- Los beneficiarios de fianzas, a su elección, podrán presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, o hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes: Las instituciones de fianzas estarán obligadas, en su caso, a someterse al procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 93 bis.- En caso de que el beneficiario presente reclamación ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en contra de una institución de fianzas, en los términos del artículo anterior, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio conforme a las siguientes reglas... .

Ahora bien, quiere decir todo esto, que a elección del beneficiario de la fianza acudirá a la citada Comisión, o bien, ante los tribunales competentes, que desde ahorita le decimos que pueden ser los del Poder Judicial, bien, los del Poder Ejecutivo (TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN).

Pero continuemos con la redacción del artículo 95 de la citada ley. En su fracción primera establece la obligación de las instituciones de fianzas, de enviar copia de las pólizas que expidan a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios.

Artículo 95...

Fracción I.- Las instituciones de fianzas estarán obligadas a enviar según sea el caso, a la Tesorería de la Federación, a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, o bien a las autoridades estatales o municipales que correspondan, una copia de todas las pólizas de fianzas que se expidan a su favor;

Fracción II.- Al hacer exigible una fianza a favor de la Federación la autoridad que la hubiere aceptado, con domicilio en el Distrito Federal o bien en alguna

Los procedimientos a que hace alusión estos artículos son los del procedimiento conciliatorio, a mayor abundamiento los citamos:

Artículo 93.- Los beneficiarios de fianzas, a su elección, podrán presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, o hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes: Las instituciones de fianzas estarán obligadas, en su caso, a someterse al procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 93 bis.- En caso de que el beneficiario presente reclamación ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en contra de una institución de fianzas, en los términos del artículo anterior, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio conforme a las siguientes reglas... .

Ahora bien, quiere decir todo esto, que a elección del beneficiario de la fianza acudirá a la citada Comisión, o bien, ante los tribunales competentes, que desde ahorita le decimos que pueden ser los del Poder Judicial, bien, los del Poder Ejecutivo (TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN).

Pero continuemos con la redacción del artículo 95 de la citada ley. En su fracción primera establece la obligación de las instituciones de fianzas, de enviar copia de las pólizas que expidan a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios.

Artículo 95...

Fracción I.- Las instituciones de fianzas estarán obligadas a enviar según sea el caso, a la Tesorería de la Federación, a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, o bien a las autoridades estatales o municipales que correspondan, una copia de todas las pólizas de fianzas que se expidan a su favor;

Fracción II.- Al hacer exigible una fianza a favor de la Federación la autoridad que la hubiere aceptado, con domicilio en el Distrito Federal o bien en alguna

de las entidades federativas, acompañando la documentación relativa a la fianza y a la obligación por ella garantizada, deberá comunicarlo a la autoridad ejecutora más próxima a la ubicación donde se encuentren ubicadas las oficinas principales, sucursales, oficinas de servicio o bien a la del domicilio del apoderado designado por la institución fiadora para recibir requerimientos de pago, correspondientes a cada una de las regiones competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

La autoridad ejecutora facultada para ello en los términos de las disposiciones que le resulten aplicables, procederá a requerir de pago, en forma personal, o bien por correo certificado con acuse de recibo, a la institución fiadora de manera motivada y fundada acompañando los documentos que justifiquen la exigibilidad de la obligación garantizada por la fianza, en los establecimientos o en el domicilio del apoderado designado, en los términos a que se hace cita en el párrafo anterior.

Tratándose del Distrito Federal de los Estados y de los Municipios, el requerimiento de pago, lo llevarán a cabo en los términos anteriores, las autoridades ejecutoras correspondientes.

En consecuencia, no surtirán efecto los requerimientos que se hagan a los agentes de fianzas, ni los efectuados por autoridades distintas de las ejecutoras facultadas para ello.

Tratándose de la segunda fracción en síntesis podemos decir que, una vez que sean exigibles, la autoridad que las hubiere aceptado lo comunicará a la Tesorería Federal o Locales, según sea el caso, con la documentación que así lo pruebe, acto seguido, la autoridad ejecutora requerirá de pago en forma personal a la institución afianzadora deudora en su oficina matriz, en sus sucursales o el domicilio que tenga el apoderado de ésta, amén de recibir el citado requerimiento. En todos los casos debe hacerse el requerimiento de forma fundada y motivada, y acompañando los

documentos que así lo prueben.

La fracción tercera establece el término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de requerimiento de pago, para que pague la deudora; en caso contrario se rematarán valores en los términos que siguen:

Fracción IV.- Dentro del plazo de treinta días naturales señalado en el requerimiento, la institución de fianzas deberá comprobar, ante la autoridad ejecutora correspondiente, que hizo el pago o que cumplió con el requisito de la fracción V. En caso contrario, al día siguiente de vencido dicho plazo, la autoridad ejecutora de que se trate, solicitará a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se rematen en bolsa, valores propiedad de la institución, bastantes para cubrir el importe de lo reclamado;

Fracción V.- En caso de inconformidad contra el requerimiento de pago, la institución de fianzas dentro del plazo de 30 días naturales, señalado en la fracción III de este artículo, demandará la improcedencia del cobro ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación de la jurisdicción que corresponda a la ubicación de los establecimientos o la del apoderado designado, a que se hace cita en la fracción segunda, primer párrafo de este artículo, donde se hubiere formulado el citado requerimiento, debiendo la autoridad ejecutora, suspender el procedimiento de ejecución cuando se compruebe que se ha presentado oportunamente la demanda respectiva, exhibiéndose al efecto copia sellada de la misma;

De tal forma que estas dos fracciones se refieren: la primera de ellas establece, que vencido el término a que hace alusión la fracción tercera del mismo artículo, y toda vez que no se haya efectuado el pago, o bien, que se haya interpuesto la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal, al día siguiente del citado vencimiento se solicitara a la Comisión

Nacional de Seguros y Fianzas que remate en bolsa, valores suficientes que cubran las prestaciones reclamadas.

La quinta fracción, alude a la posibilidad que tiene la deudora de interponer la demanda de nulidad ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal dentro del término de 30 días naturales a que se refiere la fracción III, provocando que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se compruebe que entró la demanda en tiempo y forma debidos.

Por último tenemos la fracción sexta, que establece las causas de terminación del procedimiento administrativo de ejecución.

Fracción IV.- El procedimiento de ejecución solamente terminará por alguna de las siguientes causas:

a) Por pago voluntario;

b) Por haberse hecho efectivo el cobro en ejecución forzosa;

c) Por sentencia firme del Tribunal Fiscal de la Federación, que declare la improcedencia del cobro;

d) Porque la autoridad que hubiere hecho el requerimiento se desistiere del cobro.

Los oficios de desistimiento de cobro, necesariamente deberán suscribirlos los funcionarios facultados o autorizados para ello.

Es conveniente hacer una aclaración al respecto de esta última fracción, ya que no es lo mismo suspensión que terminación, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución sólo se da cuando interponemos la demanda de nulidad, pero, la terminación es definitiva y se da en los casos ya expuestos.

A continuación analizaremos el artículo 95 bis, que fue creado por decreto del 26 de diciembre de 1953, y que después de varias reformas la última fue la del 3 de enero de 1990 quedando como sigue:

Artículo 95 bis.- *En los procedimientos y en los juicios conforme a los artículos 93 bis, 94 y 95 de esta ley, se dicte resolución en contra de las institución de fianzas, éstas estarán obligadas, sin que medie mandamiento judicial alguno e independientemente del monto reclamado, a cubrir al beneficiario de la fianza un interés que se calculará aplicando la tasa anual equivalente al resultado de multiplicar por 1.15 la estimación del costo porcentual promedio de captación de las instituciones de crédito del país, que el banco de México publica periódicamente en el "Diario Oficial" de la Federación, correspondiente al mes inmediato anterior a aquel en que los propios intereses se devenguen.*

Dichos intereses se calcularán sobre la cantidad reclamada a partir de que venzan los plazos señalados en el último párrafo de la fracción I del artículo 93 o en la fracción III del artículo 95, según corresponda y hasta la fecha en que efectivamente se haga el pago al beneficiario.

El pago de la cantidad reclamada con sus intereses deberá efectuarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución dictada en contra de la institución de fianzas.

Si la institución de fianzas no efectúa dicho pago, dentro de los 15 días hábiles siguientes a que venza el plazo citado en el párrafo anterior, cubrirá, además, una multa equivalente a la suma que deba pagar al beneficiario. En caso contrario se estará a lo señalado en la fracción XI del artículo 105 de esta ley.

Este artículo se refiere al interés que debe pagar la institución afianzadora, desde que venza el plazo del procedimiento conciliatorio, o bien, transcurrido el de 30 días a que se refiere el artículo 95 fracción III, además, deberán ser pagados dentro del término de 15 días siguiente a aquel de la notificación de la resolución en contra de las instituciones. Y si no paga dentro de este plazo se hará acreedora a una multa equivalente al

monto de la deuda principal.

A continuación transcribimos dos precedentes jurisprudenciales del Tribunal Fiscal de la Federación, sobre el tema de fianzas:

FIANZAS.-REQUERIMIENTOS DE PAGO.- DEBE RECONOCERSE SU VALIDEZ SI LA AFIANZADORA NO ATACA LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS EN QUE SE APOYAN LOS COBROS RESPECTIVOS.- Si la compañía afianzadora no expone en la demanda de nulidad argumentación alguna para impugnar la legalidad de los requerimientos de pago, que hacen exigibles las pólizas de fianza expedidas para garantizar el cumplimiento de una obligación a cargo del fiado, pues omite expresar y demostrar la violación a las leyes sustantivas y adjetivas que sirven de sustentación a los requerimientos controvertidos, deberá declararse inoperantes los conceptos de anulación y reconocerse la validez de dichos requerimientos impugnados.

Juicio de competencia atrayente No. 70/90.- Resuelto en sesión de 8 de noviembre de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

RTFF. Año III, No. 35, Noviembre de 1990, p. 14.

REQUERIMIENTO DE PAGO CON CARGO A LAS PÓLIZAS DE FIANZA.- PARA SU LEGALIDAD DEBE ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO.- Si la institución afianzadora expide una póliza de fianza que posteriormente es ampliada en cuanto a su importe, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la obligación a cargo del fiado, que en su carácter de proveedor se obliga a suministrar al gobierno estatal el equipo que en el pedido correspondiente se especifica y dentro del plazo convenido o, en su caso, a devolver las cantidades que le fueron entregadas, el requerimiento de pago que se emita a la afianzadora, con cargo a dichas pólizas, debe estar debidamente fundado y motivado en los términos del artículo 95, fracción I, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, acompañándose para tal efecto los documentos que justifique la exigibilidad del crédito, como son, entre otras las constancias fehacientes o recibos del fiado de que efectivamente le fueron entregadas las cantidades pactadas en el pedido, lo que queda probado si tanto la actora como la demandada ofrecen como prueba copia certificada de los cheques que amparan esas sumas, en los cuales aparece

monto de la deuda principal.

A continuación transcribimos dos precedentes jurisprudenciales del Tribunal Fiscal de la Federación, sobre el tema de fianzas:

FIANZAS.-REQUERIMIENTOS DE PAGO.- DEBE RECONOCERSE SU VALIDEZ SI LA AFIANZADORA NO ATACA LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS EN QUE SE APOYAN LOS COBROS RESPECTIVOS.- Si la compañía afianzadora no expone en la demanda de nulidad argumentación alguna para impugnar la legalidad de los requerimientos de pago, que hacen exigibles las pólizas de fianza expedidas para garantizar el cumplimiento de una obligación a cargo del fiado, pues omite expresar y demostrar la violación a las leyes sustantivas y adjetivas que sirven de sustentación a los requerimientos controvertidos, deberá declararse inoperantes los conceptos de anulación y reconocerse la validez de dichos requerimientos impugnados.

Juicio de competencia atrayente No. 70/90.- Resuelto en sesión de 8 de noviembre de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

RTFF. Año III, No. 35, Noviembre de 1990, p. 14.

REQUERIMIENTO DE PAGO CON CARGO A LAS PÓLIZAS DE FIANZA.- PARA SU LEGALIDAD DEBE ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO.- Si la institución afianzadora expide una póliza de fianza que posteriormente es ampliada en cuanto a su importe, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la obligación a cargo del fiado, que en su carácter de proveedor se obliga a suministrar al gobierno estatal el equipo que en el pedido correspondiente se especifica y dentro del plazo convenido o, en su caso, a devolver las cantidades que le fueron entregadas, el requerimiento de pago que se emita a la afianzadora, con cargo a dichas pólizas, debe estar debidamente fundado y motivado en los términos del artículo 95, fracción I, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, acompañándose para tal efecto los documentos que justifique la exigibilidad del crédito, como son, entre otras las constancias fehacientes o recibos del fiado de que efectivamente le fueron entregadas las cantidades pactadas en el pedido, lo que queda probado si tanto la actora como la demandada ofrecen como prueba copia certificada de los cheques que amparan esas sumas, en los cuales aparece

estampada la firma del fiado.

Juicio de Competencia Atrayente No. 79/90.- Resuelto en sesión de 8 de noviembre de 1990, por unanimidad de 7 votos.-

Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

RTFF: Año III, No. 35, Noviembre 1990 p.13.

Nava Negrete, cita respecto de la competencia del tribunal para conocer de las fianzas otorgadas a favor del Estado lo siguiente:

"Fue un uso indebido que el legislador hizo de la fracción VIII del artículo 160 del Código Fiscal para atribuir al Tribunal Fiscal una materia que con ser un ingreso del Estado no es materia fiscal. Es un caso de competencia por determinación de la ley". ⁴⁸

REGLAMENTO del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales federales a cargo de terceros.

Este reglamento consta de 7 artículos y 3 transitorios, los que analizaremos en forma profusa.

En el primer artículo tenemos los requisitos esenciales, que debe cumplir el beneficiario para hacer efectivas las fianzas; así pues, se debe integrar un expediente con documentos como: El contrato de fianza, La póliza de fianza y en su caso los demás documentos que la modifiquen, El acta levantada con intervención de las autoridades competentes, donde conste el incumplimiento de la obligación, La liquidación formulada, así como sus accesorios legales, en este caso se debe acompañar de los autos que integren la misma como son, copia de la demanda o escrito de inconformidad, o cualquier recurso, la sentencia, o resoluciones firmes por parte de la autoridad competente, notificaciones etc; Los documentos que estimen convenientes, así como los que soliciten las Tesorerías, ya sea local o estatal.

La segunda fracción continúa diciendo del procedimiento; que se desprende desde el momento, en que la autoridad aceptante del crédito

⁴⁸ NAVA NEGRETE, OP. CIT. PAG. 339.

debe comunicárselo a la ejecutora, amén de que esta última haga lo concerniente al requerimiento mediante oficio de remisión, el cual contendrá los siguientes requisitos: Nombre de la autoridad remitente, lugar y fecha, nombre del fiado, suerte principal más accesorios, concepto de obligación, fecha de exigibilidad del crédito, institución fiadora, póliza y en su caso las modificaciones, documentos que integran el expediente con relación a la obligación, nombre y firma del funcionario o quien lo sustituya en su caso.

El segundo artículo ordena: que si el fiado o la institución fiadora, hacen efectivo el pago, la autoridad que acepto el expediente avisará a la ejecutora, amén de que ya no realice el requerimiento, o si ya lo hizo que se desista de él, a través de los documentos que prueben dicho pago.

El tercer artículo de este reglamento narra el procedimiento administrativo de ejecución que deberá llevar a cabo la ejecutora. Éste debe ser notificado de forma personal, o bien por correo certificado o en el domicilio del apoderado de la afianzadora para tal efecto, además debe ser fundado y motivado, anexando los documentos que prueben la exigibilidad de la obligación, así mismo se le hará saber que si dentro del término de 30 días naturales no hace el pago, se le rematarán valores, de la bolsa; o bien, se dispondrá de las inversiones de las reservas de fianzas.

La segunda fracción de este artículo establece que si no se pagó o bien, si no se prueba que se ha interpuesto demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal, o en última instancia que por sentencia de éste último se confirme la exigibilidad de la obligación, la Secretaría de Hacienda, ordenará a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que disponga de las inversiones de la reserva de fianzas, mismas que se pondrán a disposición de la oficina ejecutora.

La tercer fracción ordena; si hay demanda ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación por parte de la institución fiadora, deberá exhibir copia sellada de la misma a la ejecutora, para parar el procedimiento de ejecución.

La fracción cuarta establece sobre el pago; que si éste se aportó, la ejecutora dará aviso a la autoridad que aceptó la fianza, como al beneficiario de la misma. O sea, que se entera a la Tesorería de la Federación o a las Locales según corresponda y la Federación, el Distrito Federal, Estados o Municipios.

El artículo cuarto ordena: Que si se obtuvo el pago por remate de valores o bien por disposición de inversiones, la autoridad ejecutora dará aviso a la autoridad que acepto la fianza, como al beneficiario.

El quinto artículo declara sobre el cumplimiento total o parcial de la obligación, que la ejecutora podrá desistirse del cobro mediante oficio que dirigirá a la institución fiadora, a la autoridad que acepto la fianza, y al beneficiario. Pero, éste último podrá, proceder a formular nuevo requerimiento de pago, cuando ello proceda.

El sexto; de la autoridad ejecutora, ésta dará por terminado el procedimiento administrativo de ejecución cuando, se dé alguna de los incisos de la fracción VI del artículo 95 de esta ley, asimismo, dará aviso a las partes mencionadas en el anterior artículo.

Por último, el artículo séptimo establece que los casos no resueltos y las dudas que surjan por la aplicación del presente reglamento, serán solucionadas por la dependencia especializada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La pregunta es: ¿Qué debemos entender por "dependencia especializada"? . Nosotros consideramos que es otro de los gravísimos errores del legislador, ya que el órgano facultado para interpretar y hacer cumplir el presente instrumento no lo puede ser la Secretaría mencionada sino el Tribunal Fiscal de la Federación que para eso tiene amplia competencia en la materia.

Y por último, transcribimos la cláusula especial con que debe contar toda póliza de fianza a favor de Gobierno Federal:

"En el caso de que la presente fianza se haga exigible, la institución fiadora se somete expresamente al procedimiento de ejecución establecido en el Decreto de 26 de diciembre de 1953, que reformó la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y está conforme en que se le aplique dicho procedimiento, con exclusión de cualquier otro."

De tal suerte que no se puede escapar una institución de fianzas de este procedimiento, y además de la prelación con que goza el que lo

aplique.

Ahora, si la institución en comento no quiere poner esta cláusula, simplemente no se le autoriza como tal, o sea que está atada, obligada y condicionada.

LAS SEÑALADAS EN LAS DEMÁS LEYES COMO COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

El antecedente de esta fracción lo encontramos en el artículo 160 fracción VIII del Código Fiscal del 30 de diciembre de 1938, que decía:

Artículo 160.- La Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

Fracción VIII.- Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación. ⁴⁹

Esto ha traído a colación que el tribunal en estudio adquiera cada vez más, una competencia que no es fiscal. Como hace alusión Nava Negrete en su obra de Derecho Procesal Administrativo. ("pues el legislador por su sola voluntad ha impuesto al Tribunal Fiscal casos de competencia lejanos a lo fiscal y sí francamente administrativos. Son casos competenciales por determinación de la ley que no por la naturaleza fiscal de los actos") pag 325.

De tal forma que en base a esta fracción se ha ido incrementando exorbitantemente la competencia de dicho órgano. Así las cosas, las leyes que le dieron competencia son:

LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL.

Que entró en vigor el 1º de enero de 1942, atribuyéndole al Tribunal Fiscal la depuración de créditos provenientes de expropiaciones y adeudos por pensiones civiles y militares, con tal de que fuera con cargo al Erario Federal. Como se puede observar a partir de la expedición de la ley en comento, el tribunal experimentó un incremento en lo administrativo

⁴⁹ NAVA NEGRETE, OP. CIT. PAG. 334.

más que en lo tributario.

LEY DE SEGURO SOCIAL.

Otra ley que incrementó la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, fue la del I.M.S.S., ya que si bien es cierto que no la aumentó en lo administrativo si lo hizo en lo fiscal. Al ser considerado como un organismo fiscal autónomo, trajo como consecuencia que el citado órgano, o bien a través de la Secretaría de Hacienda aplicaran la facultad económica coactiva para allegarse sus recursos. Consecuentemente, el Tribunal Fiscal devino competente para conocer y resolver de las contiendas suscitadas entre los patrones y el Instituto respecto de los créditos fiscales.

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.

Esta ley dio competencia al Tribunal Fiscal, para conocer de las inconformidades de las instituciones de fianzas, cuando son requeridas del pago de fianzas a favor de la Federación, Del Distrito Federal, de los Estados y Municipios. De la cual ya profundizamos en nuestro título anterior.

LEY ORGÁNICA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA.

En 1958, el Reglamento del capítulo 9º de la citada ley, le dio el carácter de créditos fiscales a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para la creación y mantenimiento de las escuelas primera, de conformidad con el artículo 123 de la Constitución General de la República. El citado Reglamento dispuso, que eran exigibles, conforme a lo establecido por el Código Fiscal, o sea, a través del procedimiento administrativo de ejecución, por lo que el tribunal citado es el competente para conocer y resolver sobre estos créditos.

Al respecto citaremos una jurisprudencia:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA EXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR PARA EL SOSTENIMIENTO DE UNA ESCUELA "TIPO ARTÍCULO 123".- De conformidad con el artículo 23, fracción I Y IV, de la

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, éste es competente para conocer de los litigios en los que se plantee la cuestión relativa a la existencia de la obligación de sostener una escuela tipo artículo 123 Constitucional, en cuanto a que las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación para ese fin se clasifican como aprovechamiento, o sea que están comprendidas en el artículo 5º, del Código Fiscal de la Federación de 1967 y 3º del vigente, y al determinarse por la Secretaría de Educación Pública la obligación de sostener los citados planteles, esto traerá como consecuencia el pago del mencionado aprovechamiento. Por tanto, es indudable que se surte la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que en la fracción I del mencionado artículo 23 se establece la competencia para conocer de los juicios promovidos contra resoluciones que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores del propio dispositivo.

Revisión No. 1181/83.- Resuelta en sesión de 4 de julio de 1984, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 2091/82.- Resuelta en sesión de 4 de abril de 1985, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

Revisión No. 130/85.- Resuelta en sesión de 16 de junio de 1985, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

(Texto aprobado en sesión de 22 de agosto de 1986).

RTFF. Año VIII, No. 81, septiembre 1986, P. 177.

Así mismo, tenemos la siguiente tesis que el propio Tribunal ha emitido:

TRIBUNAL FISCAL.-SU COMPETENCIA PARA RESOLVER SOBRE LA LEGALIDAD DE LA DETERMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE UNA EMPRESA PARA SOSTENER EL MANTENIMIENTO DE UNA ESCUELA TIPO ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.-Si bien es cierto que este Tribunal conforme al artículo 23 de su Ley Orgánica sólo puede conocer de los juicios interpuestos contra resoluciones que determinan créditos fiscales, que nieguen la devolución de un impuesto, impongan multas o causen agravio en materia fiscal, si u particular acude a demandar la nulidad de una resolución en que se determina un crédito a su cargo con motivo de que la Secretaría de Educación Pública considero que debía sostener un plantel educativo en los términos de los artículos 57,58 y 59 del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 2 de enero de 1958, si no se acredita que la resolución de dicha Secretaría había sido notificada antes al particular, permitiéndole impugnarla en un momento dado, debe concluirse que este Tribunal tiene competencia para resolver respecto a si se surten o no los supuestos de la Ley en que se apoyó la determinación que lo constituyó como obligado al sostenimiento de una Escuela Tipo Artículo 123 Constitucional, pues ella constituye el motivo y fundamento de la resolución impugnada en juicio de nulidad, máxime cuando en esta segunda resolución se invocan como fundamento los artículos citados del Acuerdo Presidencial.

Revisión No.130/85.-Resuelta en sesión de 16 de junio de 1986, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.-Magistrado Ponente:Armando Diaz Olivarez.-Secretaria:Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

RTFF. Año VII, No. 78,Junio 1986,p.1183.

También se puede dar el supuesto de que no exista la obligación de sostener estas escuelas, de conformidad con la siguiente tesis:

ESCUELAS ARTÍCULO 123.- CASO EN QUE NO PROCEDE EL COBRO DE CONTRIBUCIONES PARA SU SOSTENIMIENTO.- De conformidad con los artículos 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución, y 57 de la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973, los patrones y negociaciones agrícolas, industriales, mineras y de cualquier otra clase de trabajo que estén ubicadas a más de 3 kilómetros de la población más cercana, tienen la obligación de sostener escuelas de educación primaria, en beneficio de la comunidad en que estén instaladas sus negociaciones, siempre que el número de niños en edad escolar primaria sea mayor de 20; en consecuencia, si una negociación según los dictámenes parciales se encuentra enclavada dentro de la población es de concluirse que en ese caso la hipótesis normativa que dio origen el crédito no se actualizó.

Revisión No. 552/83.- Resuelta en sesión de 4 de julio de 1984, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.- Magistrada Instructora: Margarita Lomelí Cerezo.-Secretario: Lic. Hugo Valderrábano Sánchez.

RTFF. Año VIII, No. 89, Mayo 1987, p.950.

Con lo anterior debemos de entender, que si los patrones se encuentran dentro del perímetro de 3 kilómetros están exentos de pagar este impuesto, pero, si por el contrario, se ubican fuera del citado numeral son sujetos del impuesto.

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

Esta ley entró en vigor en abril de 1972, la cual en su artículo 30 definió al citado instituto como un órgano fiscal autónomo, además, de las aportaciones, enterar los descuentos así como su cobro, son de carácter fiscal.

Con esto se ve una vez más incrementada la competencia del tribunal en su esfera fiscal , pero, por determinación de la ley.

En una forma muy sucinta hemos visto la esfera competencial del Tribunal Fiscal de la Federación por determinación de una ley, ya sea en materia administrativa, bien en lo tributario.

CAPITULO V

COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

LAS QUE IMPONGAN MULTAS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES. POR PENSIONES CIVILES, CON CARGO AL ERARIO FEDERAL O AL I.S.S.S.T.E. . POR PENSIONES MILITARES. POR INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA CELEBRADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA. POR RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ COMO CONTRA PARTICULARES INVOLUCRADOS CON LOS ANTERIORES. POR LEY DEL BANCO DE MÉXICO.

LAS QUE IMPONGAN MULTAS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES.

Esta competencia inicialmente se encuentra inserta en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en el artículo 23 fracción III, pero, nosotros la hemos ubicado en este capítulo de materia administrativa, ya que por su naturaleza obedece a que se analice como competencia administrativa.

En un principio en 1966 se le dio competencia al tribunal para que conociera de las multas por infracción a las normas administrativas federales y del Distrito Federal, quedando comprendidas todas las multas tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal, fueran éstas derivadas de leyes fiscales o administrativas.

Luego, es creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, para conocer y resolver de los juicios promovidos por los particulares contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal. Con este nuevo órgano se pretendió quitarle al Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento sobre las multas impuestas por infracción a las normas administrativas del Distrito Federal, reformándose así la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, omitiendo de su conocimiento las citadas multas el 29 de diciembre de

1971.

Pero, esto no fue óbice para el Tribunal Fiscal siguiera conociendo de todo lo tributario del Distrito Federal, pues la reforma sólo se refirió a multas de carácter administrativo y no fiscal.

Así se conservo esta situación hasta 6 de enero de 1979, que fue cuando se reformó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 21 para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones de carácter fiscal dictadas por el Departamento del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, no se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, cuestión que produjo que hubiese desde esa fecha hasta el 1º de enero de 1980, una competencia concurrente, o sea, que ambos tribunales conocían de las contiendas suscitadas en materia fiscal. En esta fecha, entró en vigor el Decreto por el que se reformó las fracciones I y III del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, excluyendo de su ámbito competencial las resoluciones de carácter fiscal que emitiese la Hacienda Pública del Distrito Federal.

La situación anterior fue de gran trascendencia para el multicitado tribunal, por lo que emitió el siguiente criterio:

JUICIO DE NULIDAD.- RESULTA IMPROCEDENTE RESPECTO DE RESOLUCIONES QUE DETERMINAN IMPUESTOS LOCALES.-

Dado que conforme a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad sólo procede contra actos comprendidos dentro del ámbito de su competencia, entre los que se encuentran exclusivamente las resoluciones relativas a impuestos federales, la Sala Superior al conocer de un juicio de nulidad en el que no se haya declarado improcedente el juicio respecto a la resolución impugnada en la que se determina un impuesto local, con fundamento en dicho precepto en relación con los artículos 202 fracción Xlly 203 fracción I del Código Fiscal de la Federación puede hacerlo de oficio.

Revisión No. 807/80.-Resuelta en sesión de 13 de noviembre de 1986, por unanimidad de 7 votos.-Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.-Secretario: Lic. Juan Carlos Gómez Velázquez.

RTFF. Año VIII, No.83, Noviembre 1986,p.421.

El tribunal en estudio no sólo conoce de las multas por violar normas fiscales, sino también, es de su conocimiento las multas que

deriven de la infracción de normas administrativas federales, tal es el caso, que diversas leyes de carácter administrativo imponen multas por la infracción a sus disposiciones como:

LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Esta ley es de carácter eminentemente administrativo, pero, sus sanciones económicas son competencia del Tribunal Fiscal, ya que es una Ley Federal y no local.

La citada ley en su artículo 135 dispone el recurso de revisión que podrá ser interpuesto dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la resolución que se impugna.

Artículo 135.- En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer por escrito recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida.⁵⁰

Bien, pues la citada ley no dice expresamente que ante la resolución que recaiga al recurso pueda ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tampoco dice que para impugnar la resolución de multa, sea optativo el recurso de revisión o el juicio de nulidad. Pero, podemos llevar el negocio al conocimiento del Tribunal Fiscal ya que es una resolución administrativa de multas por violar las normas administrativas federales, como lo son las de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Citamos una jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación que viene a colación de lo que estamos estudiando:

⁵⁰ LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1992, PAG. 40.

SANCIÓNES IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.- SU CUANTIFICACIÓN DEBE ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA.-

De conformidad con los artículos 87 y 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las multas que impongan la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, deberán atender a la intencionalidad de la acción u omisión constitutiva de la infracción, las condiciones económicas del infractor y la gravedad del ilícito administrativo, en relación con el comercio de productos o servicios; por tanto, si se impone una sanción sin tomar en cuenta estos elementos, procede declarar su nulidad por indebida fundamentación y motivación en su monto.

Revisión No. 453/84.- Resuelta en sesión de 18 de enero de 1985, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 514/84.- Resuelta en sesión de 2 de abril de 1985, por mayoría de 8 votos y 1 en contra.

Revisión No. 275/86.- Resuelta en sesión de 18 de agosto de 1986, por unanimidad de 8 votos.

(Texto aprobado en sesión de 22 de abril de 1987).

RTFF: Año VIII, No.88. Abril 1987,p.805.

Por lo que es de colegirse que sí es competente el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las controversias que en materia de multas imponga la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Ésta, es una ley laboral, pero, también lo es administrativa, pues es de derecho público. La pregunta es si es una ley que regula las relaciones laborales entre los patrones y trabajadores ¿qué tiene que ver con el derecho fiscal y más aún, con la competencia del Tribunal Fiscal?.

El Tribunal Fiscal de la Federación es competente para conocer de las resoluciones que modifiquen el ingreso global gravable de las empresas, para el efecto del reparto de utilidades a los trabajadores.

Las autoridades argumentan que no es materia fiscal y por ende no debe de conocer el tribunal multicitado, pero, la Sala Superior de éste ha sostenido la competencia bajo las siguientes circunstancias:

a) La resolución en que se dan las bases para un reparto adicional de utilidades es dictada por una

SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.- SU CUANTIFICACIÓN DEBE ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA.- De conformidad con los artículos 87 y 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las multas que impongan la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, deberán atender a la intencionalidad de la acción u omisión constitutiva de la infracción, las condiciones económicas del infractor y la gravedad del ilícito administrativo, en relación con el comercio de productos o servicios; por tanto, si se impone una sanción sin tomar en cuenta estos elementos, procede declarar su nulidad por indebida fundamentación y motivación en su monto.

Revisión No. 453/84.- Resuelta en sesión de 18 de enero de 1985, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 514/84.- Resuelta en sesión de 2 de abril de 1985, por mayoría de 8 votos y 1 en contra.

Revisión No. 275/86.- Resuelta en sesión de 18 de agosto de 1986, por unanimidad de 8 votos.

(Texto aprobado en sesión de 22 de abril de 1987).

RTFF: Año VIII, No.88. Abril 1987,p.805.

Por lo que es de colegirse que sí es competente el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las controversias que en materia de multas imponga la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Ésta, es una ley laboral, pero, también lo es administrativa, pues es de derecho público. La pregunta es si es una ley que regula las relaciones laborales entre los patrones y trabajadores ¿qué tiene que ver con el derecho fiscal y más aún, con la competencia del Tribunal Fiscal?.

El Tribunal Fiscal de la Federación es competente para conocer de las resoluciones que modifiquen el ingreso global gravable de las empresas, para el efecto del reparto de utilidades a los trabajadores.

Las autoridades argumentan que no es materia fiscal y por ende no debe de conocer el tribunal multicitado, pero, la Sala Superior de éste ha sostenido la competencia bajo las siguientes circunstancias:

a) La resolución en que se dan las bases para un reparto adicional de utilidades es dictada por una

autoridad fiscal.

b) En ella se aplican preceptos de naturaleza fiscal, a saber, las disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

c) Se modifica el ingreso global gravable de la empresa aunque se diga que es sólo para efectos laborales, y ello tiene, por regla general, repercusiones fiscales.

d) En la mayoría de los casos hay otra resolución donde se determinan esas consecuencias fiscales, (o sea el cobro de diferencias de impuestos) y entre ambas resoluciones existe una clara conexidad, por lo que no se justifica que sean impugnables por distintas vías, lo que resultaría de no considerar resolución fiscal la que fija las bases para el reparto adicional de utilidades.

e) Por materia fiscal debe entenderse no sólo las prestaciones a cargo de los contribuyentes, sino cualquier relación que existe con el fisco como es la derivada de la resolución de que se trata. ⁵¹

Con estos argumentos que ha dado la Sala Superior del Tribunal Fiscal, no queda duda alguna sobre su competencia en la obligación de los patrones del reparto de utilidades. A mayor abundamiento encontramos una jurisprudencia que dice al respecto:

SANCIONES POR VIOLACIÓN A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- SI EL PATRÓN NO ACREDITA HABER REALIZADO EL REPARTO DE UTILIDADES A SUS TRABAJADORES DENTRO DEL PLAZO CONCEDIDO AL EFECTO, PROCEDE SANCIONARLO.- El artículo 122 de la Ley Federal del Trabajo señala los distintos plazos dentro de los cuales debe efectuar el patrón el reparto de utilidades a sus trabajadores, donde se sigue que si la autoridad correspondiente concede al patrón el término a fin de que acredite haber realizado el reparto de utilidades o, en su defecto, manifieste lo que a su derecho convenga, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo se tendrá por cierto su incumplimiento, y el patrón no acata esa prevención, ello trae como consecuencia que el apercibimiento de la autoridad se haga efectivo, por lo

⁵¹ LOMELÍ CEREZO MARGARITA, OP. CIT. PAG. 124 Y 125.

que es procedente aplicar la sanción respectiva.

Revisión No. 1043/81.-Resuelta en sesión de 18 de agosto de 1982, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 786/84.- Resuelta en sesión de 29 de mayo de 1985, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 585/86.- Resuelta en sesión de 14 de mayo de 1987, por unanimidad de 7 votos.

(Texto aprobado en sesión de 23 de noviembre de 1987).

RTFF. Año IX, No.95, Noviembre 1987, p.499.

Con lo expuesto podemos observar, que sí es competente el Tribunal Fiscal para conocer del cumplimiento del reparto de utilidades y sus accesorios como son las multas.

Sobre la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de multas administrativas tenemos la siguiente tesis:

JUICIO DE NULIDAD.- ES PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE RESUELVE EL RECURSO INTERPUESTO EN CONTRA DE UNA MULTA ADMINISTRATIVA.-

El artículo 23, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal señala que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas en que se impongan multas por infracción a las normas administrativas federales, y que por esta resolución debemos entender aquella que no admite recurso administrativo previo, o bien, cuando lo admite será la resolución que resuelva dicho recurso la que sea materia de juicio de nulidad, ya que es a través de esta última resolución cuando la sanción adquiere el carácter de definitiva en el ámbito administrativo y reúne las características señaladas por el citado artículo 23, fracción III.

Revisión No. 422/84.-Resuelta en sesión de 5 de agosto de 1987, por unanimidad de 9 votos.-Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.-Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.

RTFF. Año IX, No.92, Agosto 1987,p.191.

POR PENSIONES CIVILES CON CARGO AL ERARIO FEDERAL O AL I.S.S.T.E. .

Como es de vislumbrarse, esta competencia es administrativa, aun cuando su naturaleza deriva de una ley fiscal. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 23 fracción VI establece que las Salas del tribunal conocerán de los juicios contra resoluciones 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.

Heduán Virués, en su obra "funciones del Tribunal Fiscal de la Federación" dice:

*" que el artículo 6º de la abrogada Ley de Pensiones Civiles sometía las controversias que surgieran sobre la aplicación de esta ley, así como todas aquéllas en que la Dirección tuviere el carácter de actora o de demandada, a la competencia exclusiva de los tribunales federales, indicación ésta que fue siempre referida a los tribunales dependientes del Poder Judicial de la Federación; en tanto que el artículo 13 de la actual Ley del Instituto declara que las controversias judiciales, que surjan sobre su aplicación, así como todas aquéllas en que el Instituto tuviere el carácter de actor o demandado, serán de competencia de los tribunales federales, lo que debe entenderse en igual sentido puesto que sólo un tribunal judicial podrá conocer de controversias judiciales".*⁵²

Desde nuestro punto de vista creemos que no debe atenderse a la naturaleza del tribunal para darle competencia, tan es así, que, el Tribunal Fiscal no por ser fiscal conoce sólo de la controversia en esta materia. De tal forma que debiésemos atender a la naturaleza de la contienda en el caso en concreto, pues, en cuanto a las pensiones civiles, estas derivan de los impuestos que retiene el Gobierno Federal, luego entonces, son

⁵² HEDUÁN VIRUÉS, DOLORES. LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, COMPAÑÍA EDITORIAL CONTINENTAL, MÉXICO 1961. PAG. 134

consecuencia lógica de una ley fiscal de ahí su competencia del tribunal multicitado para resolver sobre la materia.

Al respecto citamos lo que dice Humberto Briseño S. en su obra **Derecho Procesal Fiscal**, sobre lo que sostiene Heduán Virués:

" El argumento no se sostiene teóricamente, más parece un alegato procesal que una conclusión científica. Si ya existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que llega hasta tener competencia para materia de contratos de obras públicas, no se ve por qué las relaciones de pensiones que se establecen con un organismo descentralizado, pero indudablemente de personalidad pública, no puedan originar controversias de índole administrativo que deba resolver ese tribunal como lo hace en otros casos similares, sobre todo cuando la naturaleza de la pensión depende de lo atinente a la cuota que es descontada por el Instituto en la forma peculiar de la retención de impuestos ".⁵³

La citada ley en su artículo 57 párrafo tercero, establece lo siguiente:

Artículo 57 párrafo 3º.- "La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto.

De tal suerte, que en la medida en que aumenten los salarios, se aumentarán proporcionalmente las pensiones otorgadas. Pero, continúa diciendo el citado artículo en el siguiente párrafo:

Los jubilados y pensionados... Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten

⁵³ BRISEÑO SIERRA, OP. CIT. PAG. 230.

compatibles a los pensionados". (LEY DEL I.S.S.S.T.E. PUBLICADA EL 12 DE DICIEMBRE DE 1983, Y EN VIGOR EL 01 DE ENERO DE 1984.)

Quiere decir, que aumentarán las pensiones en igual forma que los salarios de los trabajadores en activo.

No obstante lo anterior, la citada ley en ningún artículo establece medio de impugnación contra las resoluciones que en materia de pensiones se dé. O sea, no establece un recurso administrativo para poder inconformarnos ante una pensión menor a la que por derecho tenemos, o porque se haya dado un incremento general y éste no se haya actualizado a la pensión que percibimos, etc.

Todo esto no quiere decir que no podamos ir ante el Tribunal Fiscal a impugnar la resolución administrativa donde no existe recurso alguno que agotar, pues esto mismo da competencia al citado órgano jurisdiccional.

Para abundar más en la citada competencia citamos la siguiente jurisprudencia:

PENSIONES CIVILES.- SU INCREMENTO, CON BASE AL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, SE DEBE OTORGAR AL MISMO TIEMPO Y EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BÁSICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO.-

En los términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cuantía de las pensiones aumentará al mismo tiempo y en igual proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. En consecuencia, si el trabajador retirado solicita que se incremente su pensión en la misma proporción en que se aumentaron los sueldos de los trabajadores en activo, de acuerdo con el último puesto que tuvo, debe dicho Instituto elevar la cuantía de la pensión del solicitante en la proporción en que se hayan aumentado los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en estricta aplicación de lo dispuesto por el precepto aludido.

Revisión No. 206/86.- Resuelta en sesión de 3 de febrero de 1987, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 1989/86.- Resuelta en sesión de 16 de marzo de 1987, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 750/86.- Resuelta en sesión de 23 de marzo de 1987, por unanimidad de 8 votos.

(Texto aprobado en sesión de 7 de abril de 1987).
RTFF. Año VIII, No.88, Abril 1987, p.803.

Así mismo, la décima Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, estableció en 1988 un precedente respecto al calculo de pensión por jubilación que dice:

PENSIÓN POR JUBILACIÓN.- EL CÁLCULO DEL MONTO DE LA MISMA DEBE EFECTUARSE EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DEL ISSSTE.-

De conformidad con el artículo 64 de la Ley de la materia, para calcular el monto de las cantidades que corresponden a los derechohabientes por diversas pensiones, entre ellas, la de jubilación, se debe tomar en cuenta el promedio del sueldo, básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento; por tanto, resulta contrario a derecho que para su otorgamiento se tomen como base para su cálculo las cuotas máximas aplicables para dicho período, en virtud de que este procedimiento no está previsto legalmente.

Juicio No. 389/87.-Sentencia de 13 de junio de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: Miguel Angel García Padilla.- Secretaria: Lic. Georgina Ponce Orozco-RTFF. Año I, No. 9, Septiembre 1988, p.64.

POR PENSIONES MILITARES

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece en su artículo 23 fracción V la competencia para conocer de los juicios que versen sobre pensiones militares.

En su primer párrafo establece que las Salas conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones:

"que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército 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". Y en el segundo párrafo continúa diciendo:

"Cuando el interesado afirme para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o Marina, según el caso; o cuando versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado, o tiempo de servicios militares, las Sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración". (EMILIO MARGAIN M. O.P. CIT. PAG. 37 Y 38)

Lo anterior fue en un principio, pero, se había omitido hablar de los elementos de la Fuerza Aérea, por lo que sufrió una reforma donde ya los considera.

Este organismo es una más de las paraestatales que tiene el Gobierno Federal, así está consagrado en su artículo primero que dice:

Artículo 1º Se crea con carácter de organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, con domicilio en la Ciudad de México. (LEY DEL I.S.S.F.A.M PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JULIO DE 1976, POR LA QUE SE ABROGAN LA LEY DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES DE 30 DE DICIEMBRE DE 1955, EL DECRETO QUE CREÓ LA DIRECCIÓN DE PENSIONES MILITARES DE 26 DE DICIEMBRE DE 1955, LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS DE 30 DE DICIEMBRE DE 1961, Y SE DEROGAN TODAS LAS DISPOSICIONES QUE SE OPONGAN A LA PRESENTE LEY.)

En su artículo 16 consagra las prestaciones a que tienen derecho los miembros en activo, así como los pensionados y sus familiares, las que nos interesan para nuestro estudio son: Los haberes de retiro y las Pensiones.

HABER DE RETIRO

Artículo 19 párrafo tercero.- Haber de Retiro es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que fija esta ley. ⁵⁴

PENSIÓN

Párrafo cuarto.- Pensión es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fija esta ley. ⁵⁵

Analizando lo anterior, podemos decir que son dos prestaciones de carácter económico, una para los militares retirados, y la otra para los familiares de los primeros.

Ahora bien, en el artículo 21 ordena que estas prestaciones sean con cargo al Erario Federal.

Artículo 21.- Los haberes de retiro, pensiones y compensaciones se cubrirán con cargo al Erario Federal.

La cuantía de los haberes de retiro y de las pensiones, tal como la estén percibiendo los beneficiarios, se incrementarán al mismo tiempo y en igual proporción en que aumenten los haberes de los militares en activo. ⁵⁶

En la segunda parte del artículo en comento, establece que los incrementos que se den a los militares en activo repercutirán en tiempo y proporción a los haberes y pensiones que reciban los pensionados y sus familiares.

Al establecer este artículo que las citadas prestaciones son con cargo al Erario Federal, esta dándole competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo a la fracción V del artículo 23, y de la siguiente

⁵⁴ LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS DE MÉXICO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 29 DE JULIO DE 1976, ART. 19.

⁵⁵ LEY DEL I.S.S.F.A.M. OP. CIT. ART. 19.

⁵⁶ LEY DEL I.S.S.F.A.M. OP. CIT. ART. 21.

tesis:

HABERES DE RETIRO.- NEGATIVA DE SU INCREMENTO.- COMPETE AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE SU LEGALIDAD.- No es exacto que el Poder Judicial deba conocer exclusivamente de los casos en que se niega el aumento de haberes de retiro a los militares, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación resulta competente para ello, encontrándose la resolución que la contiene en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 23 de la Ley Orgánica de este Tribunal, y por lo tanto puede conocer de ella.

Revisión No. 1742/86.- Resuelta en sesión de 5 de marzo de 1987, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Victorino Esquivel Camacho.

RTFF. Año VIII, No. 87, Marzo 1987, p. 709.

También el tribunal es competente para resolver las contiendas que se susciten con motivo de la cuantía que debiese recibir un militar en razón de su grado o jerarquía reconocida.

*Artículo 25.- Los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro, ascenderán al grado inmediato únicamente para ese fin y para el calculo del beneficio económico correspondiente, considerando los años de servicios en relación con el tiempo en el grado, de acuerdo con la tabla siguiente:...*⁵⁷

En otras palabras, cuando un militar es retirado, éste lo será con el grado inmediato superior que le corresponda, pero, sólo para el efecto mismo de su retiro y el correspondiente pago de las prestaciones a que tenga derecho. A mayor abundamiento citamos el siguiente criterio del Tribunal Fiscal:

HABERES DE RETIRO.- NO ES VÁLIDO QUE LA AUTORIDAD DEMANDADA SE NIEGUE A CONCEDER UN AUMENTO EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DEL ISSFAM, POR CONSIDERAN QUE SE

⁵⁷ LEY DEL I.S.S.F.A.M. OP. CIT. ART. 25.

TRATA DE UNA EROGACIÓN NO PREVISTA EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS CORRESPONDIENTE.- De acuerdo con los artículos 22 y 51 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es obligación de la Secretaría de Programación y Presupuesto incluir en la estructura del presupuesto las estimaciones de gastos por concepto de servicios personales, considerando las repercusiones que ocasionan los aumentos salariales, así como los efectos en el gasto público; independientemente que conforme a los artículos 1º, 4º y 5º de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal la misma Secretaría de Estado deberá considerar en el proyecto de presupuesto anual de egresos, las sumas antes indicadas, a fin de que la Cámara de Diputados la tome en cuenta y, en su caso, las apruebe. Por lo tanto, conforme al ordenamiento citado, la Secretaría de Programación y Presupuesto está obligada a proponer en el proyecto de Presupuesto que se presente anualmente a este órgano legislativo todas las estimaciones de gastos por concepto de servicios personales tomando en cuenta los aumentos de pensiones que sean legalmente obligatorios.

Revisión No. 1668/85.- Resuelta en sesión de 8 de abril de 1986, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 1878/85.- Resuelta en sesión de 2 de junio de 1986, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

Revisión No. 1390/85.- Resuelta en sesión de 17 de junio de 1986, por unanimidad de 7 votos.

(Texto aprobado en sesión de 10 de septiembre de 1986).

RTFF: Año VIII, No.81, Septiembre 1986, p.178.

Nosotros pensamos, que independientemente de que por Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal debe prever en el Presupuesto de Egresos los aumentos de pensiones, también es obligación legal conforme a lo que establece el artículo 21 de la propia Ley del I.S.S.F.A.M.

POR INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA CELEBRADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

La actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación,

publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978, reiteró la competencia del citado órgano, para conocer de los juicios contra resoluciones sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por las dependencias de la administración pública centralizada.

Esta atribución ya se había otorgado desde 1961 al citado tribunal, pero, veamos los antecedentes históricos de su legislación.

El tribunal en estudio no tenía en su origen competencia para conocer de las contiendas que en materia de obras públicas se dieran, ya que ni el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, ni el artículo 160 del Código Fiscal se la otorgaron.

El Código Fiscal se reformó el 31 de diciembre de 1960, y entró en vigor el 1º de enero de 1961. La reforma fue innovadora, ya que adicionó la fracción IX, otorgando a las Salas del tribunal competencia para conocer de los juicios "*Con motivo de las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal*".

En 1965 se reformó el texto de la ley quedando como sigue: "*Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien: Fracción X.- Contra las resoluciones o actos de las autoridades administrativas en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal*".

Por lo que, si observamos ya no dice genéricamente de las controversias, sino de las resoluciones o actos de las autoridades, de tal manera que la anterior redacción facilitaba que se demandara ante el tribunal cualquier contienda tan sólo con que fuera por contrato de obra pública, o sea, que no se necesitaba como elemento esencial de la competencia del tribunal, que fuera una resolución o acto de autoridad.

Luego es creada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, el 24 de diciembre de 1966.

Artículo 22.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

Fracción VII.- Las que se dicten sobre interpretación

y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal. ⁵⁸

Con esta nueva definición, ya no da cabida a los actos de los que hablaba el Código Fiscal, además de que la Ley Orgánica establece para la competencia del citado órgano que sean resoluciones definitivas, y no simplemente resoluciones como lo establecía el Código Fiscal.

Y por último, la Ley Orgánica del 30 de diciembre de 1977, dispone lo siguiente:

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

Fracción VII.- Las que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada. ⁵⁹

Esta nueva reforma trae un cambio muy drástico, ya que no habla de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, sino específicamente trata de las dependencias de la administración pública federal centralizada que sean parte en los contratos de obras públicas, exiniendo de su competencia a todos los contratos administrativos de obras públicas celebrados por las paraestatales que también son parte de la administración pública federal. Así lo ha establecido el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. No vemos lógico y congruente esta exclusión, ya que los problemas de una y otra son del mismo género o naturaleza, independientemente que sean dependencias centralizadas o paraestatales, por lo que no justificamos que se resuelvan estas contiendas en diversos tribunales. Propugnamos por una unificación, ya que las diferencias que se suscitaran en la interpretación de cada contrato las solucionarían el Tribunal Fiscal a través de la jurisprudencia que dictara.

Ahora citaremos el siguiente precedente que ha emitido la tercera

⁵⁸ LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1966, ART. 22.

⁵⁹ L.O.T.F.F. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1977, ART. 23.

Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, y que dice:

OBRAS PÚBLICAS.- INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL PARA CONOCER DE INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS CELEBRADOS CON ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.- Conforme a lo establecido en el artículo 23, fracción VII, de su Ley Orgánica, el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de juicios que se inicien en contra de resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, por lo que, tratándose de contratos celebrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, su interpretación no le compete, ya que no forma parte de la Administración Centralizada, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sólo incluye a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Juicio No. 5083/88 Sentencia de 13 de julio de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretaria: Lic. Lazo Castillo.
RTFF. Año I, No. 11, Noviembre 1988 p. 57.

Ahora bien, ¿cuáles son las dependencias centralizadas? La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada, por lo que de entenderse que los contratos en obras públicas que éstas celebren serán competencia del tribunal.

Otro punto no menos importante, es que, dentro de las referidas dependencias está el Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que las resoluciones que dicte el citado Departamento por interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, serán competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Aunque este criterio se contrapone con otras leyes, como:

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal dispone en su artículo 7º lo siguiente:

Artículo 7º.- La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía

y regido por la ley correspondiente"

A su vez, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 1º ordena:

Artículo 1º.-"Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal, como autoridad local y los particulares". ⁶⁰

Así mismo establece el artículo 21 del mismo ordenamiento lo siguiente:

Artículo 21.- Son atribuciones de las Salas conocer de los juicios que se promuevan contra:

Fracción I.- Los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares. ⁶¹

Desde nuestra concepción, es evidente que hay una competencia concurrente, por lo que es menester que se reforme la ley, amén de darle a los particulares seguridad jurídica en el reclamo de sus demandas.

Ahora, pero, qué entendemos por obra pública. Porque indudablemente, que primero es saber lo que es para poderlo regular, pues bien, para algunos el legislador sólo se quiso referir a las obras que sobre bienes inmuebles se realizaran. Esto es, a su creación, pero, los problemas se han incrementado en su género. Pues no sólo es importante el contrato que tiene por objeto la creación o construcción de una obra pública, sino también todos aquellos que tienen que ver con su mantenimiento, conservación reparación y demolición.

La actual Ley de Obras Públicas en su artículo 5º consagra diversos aspectos como son:

⁶⁰ LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 25 DE FEBRERO DE 1971, ART. 1º.

⁶¹ L.O.T.C.A.D.F. OP. CIT. ART. 21.

Artículo 5º.- "Estarán sujetos también a las disposiciones de esta ley, en los términos que la misma establece, los contratos de servicios relacionados con la obra pública, que requieren celebrar las dependencias y entidades..."

De igual forma el artículo 15 dispone:

Artículo 15.- "Serán elementos de la obra pública, las investigaciones, las asesorías y las consultorías especializadas, así como los estudios técnicos y de preinversión que requiera su realización". ⁶²

Con la exposición de los anteriores numerales, nos damos cuenta de que por obra pública se entiende un concepto más complejo, tan es así, que en el artículo 17 de la misma ley exige que se tome en cuenta para el presupuesto de la obra pública, las investigaciones, asesorías, consultorías, estudios; proyectos arquitectónicos y de ingeniería; la regularización y adquisición de la tierra; las obras de infraestructura complementarias; obras relativas a la preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales; y trabajos de conservación, operación y mantenimiento ordinario.

Emilio Margain M. dice respecto de la obra pública lo siguiente:

"Respecto a la afirmación de que las Salas del Tribunal Fiscal tienen competencia para conocer de toda controversia que surja sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas de bienes muebles e inmuebles, deriva de que el legislador, aun cuando indudablemente pensó en los segundos, no hizo la distinción correspondiente (OP. CIT. PAG. 39).

De tal suerte que la obra pública se integra también de los bienes muebles, tan es así que la primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación lo considera así, al resolver el juicio de nulidad no. 2521/49, promovido por Cía. Mexicana Aerofoto, S.A., por considerarlo aplicable.

En este juicio determino la Sala que se debía entender por obra

⁶² LEY DE OBRAS PÚBLICAS, EN VIGOR EL 1º DE ENERO DE 1981. ART. 5º Y 15.

pública. Y así dijo, que la obra pública se compone de dos elementos esenciales, que son: Uno objetivo que corresponde al concepto "obra"; (como toda producción del trabajo humano dirigido por la ciencia o arte); y otro subjetivo que se refiere al concepto "pública"; (intervención del Estado para la satisfacción de sus fines). Por lo tanto la expresión "obra pública" es el resultado de un trabajo realizado con arreglo a la ciencia o al arte, sea directamente por órganos del Estado o por encargo y cuenta de éste.

Del elemento subjetivo se desprende el hecho de que comprenda los bienes muebles, ya que es evidente que el Estado para la prestación de bienes y servicios requiere del uso de bienes muebles como de inmuebles, para la satisfacción de sus fines. Tan es así, que existe una figura jurídica que así lo muestra, como lo es la expropiación por causa de utilidad pública, y ésta, no se limita a los bienes inmuebles, existiendo la posibilidad constitucional de que ésta recaiga sobre todo tipo de bienes de propiedad privada. (EMILIO MARGAIN M. OP. CIT. PAG. 39 Y 40)

El anterior criterio de la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, trajo a colación, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpusiera recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya Sala Auxiliar no entró al fondo del asunto esgrimiendo lo siguiente:

"en el caso concreto se trata de trabajos que tiene por objeto bienes inmuebles, resultaría ocioso y sería en cierto modo tarea meramente especulativa determinar si la obra pública incluye en su concepto, no sólo a los bienes inmuebles, sino también a los muebles." (REVISIÓN FISCAL No. 155/950)

Algunas alusiones que podemos hacer al presente sistema de juicio fiscal inserto en el Código de la materia, respecto de la obra pública son las siguientes:

La tocante al artículo 238 del citado ordenamiento, ya que éste establece las causas de nulidad para las resoluciones o bien para los procedimientos.

Pues bien, el inciso I) señala como causa de nulidad la incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado.

El problema reside en que, no existen los ordenamientos que otorgan competencia a las dependencias federales, disposición que expresamente autorice a sus diferentes órganos, funcionarios o empleados, para dictar resoluciones sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas. La pregunta es, quién es el competente para dictar estas resoluciones. Lo lógico es que sean, los mismos que están facultados para celebrar y firmar los contratos.

Otro problema no menos importante es, cuando intervengan dos o más dependencias de Estado, o una dependencia del Ejecutivo Federal y un Gobierno Estatal. Estarán en su caso las autoridades estatales facultadas para emitir una resolución, aun más, para imponer sanciones de carácter económico. En tal sentido transcribimos el siguiente precedente:

OBRAS PÚBLICAS.- EN CASO DE RESCISIÓN DE CONTRATO, LOS DELEGADOS ESTATALES Y REGIONALES DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS NO TIENEN FACULTADES PARA IMPONER MULTAS Y CANTIDADES POR DAÑOS Y PERJUICIOS O POR RESTITUCIÓN.- En el caso de que decreten la rescisión de un contrato de obra pública, los Delegados Estatales y Regionales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, conforme al acuerdo delegatorio de facultades publicado en el Diario Oficial de 22 de diciembre de 1987, carecen de atribuciones para que a su vez impongan al contratista multas y cantidades por concepto de daños y perjuicios.
Juicio No. 213/89.- Sentencia de 19 de febrero de 1990, por unanimidad de votos.- Magistrado instructor: Raúl Escobar Lujan.- Lic. Analicia Vega León.
RTFF. Año III, No.32, Agosto 1990, p. 48.

Un problema más nos ofrece el inciso II) del citado artículo; ya que menciona como causa de nulidad la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento

impugnado. La pregunta en este sentido es: ¿De qué formalidades habla, las de debida fundamentación y motivación de nuestro sistema jurídico, o las formalidades del propio contrato?

Otra de las interrogantes se desprende de la sentencia misma que deba dictar el tribunal, ya que conforme al artículo 239 del Código Fiscal que nos dice cuál debe ser el sentido de ésta. Así pues, puede declarar la nulidad del acto ilegal o, confirmar la resolución de la autoridad por ajustarse a derecho.

¿Pero, cuál sería el contenido de la sentencia si únicamente ha de apoyarse en los términos del contrato, haciendo caso omiso de cualquier cotejo legal?

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la obra pública es un contrato muy complejo, pero, al mismo tiempo muy amplio, por lo que creemos, que idóneo es, que se reforme la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como el Código Fiscal que comprenden aspectos más fiscales que administrativos, y este contrato administrativo requiere de un tratamiento especial.

POR RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS, ASÍ COMO CONTRA PARTICULARES INVOLUCRADOS CON LOS ANTERIORES.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 23 fracción VIII, confiere competencia a las Salas del tribunal para conocer de las contiendas que se susciten con motivo de 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 o del Departamento del Distrito Federal, así como en contra de particulares involucrados en dichas responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 70 compete al Tribunal Fiscal para que conozca de las impugnaciones que hagan los servidores públicos por sanciones que les apliquen.

Artículo 70.- Los servidores públicos sancionados

podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en al que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes. ⁶³

El artículo que le secunda, ya habla del recurso de revocación propiamente, estableciendo un término de 15 días, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que se quiere impugnar. Así mismo establece reglas en la tramitación, como son: Debe llevar el recurso, expresión de agravios, copia de la resolución que se impugna, constancia de la notificación, así como las pruebas que considere pertinentes. Además da a la autoridad la facultad discrecional de que admita a su criterio el recurso y las pruebas. Una vez desahogadas, la autoridad emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes, dándoselo a conocer al interesado en un plazo no mayor a 72 horas.

Artículo 71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

1.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así

⁶³ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMA DEL 21 DE JULIO DE 1992, PAG. 10.

como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

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

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.⁶⁴

El artículo 72 ordena que la suspensión del acto reclamado, sólo procederá, cuando lo solicite el interesado, se garantice conforme al Código Fiscal, las sanciones económicas si las hubiere, y hablando de otras sanciones, debe admitirse primero el recurso, que la resolución de aplicarse produzca daños y perjuicios de imposible reparación para el interesado; así como, que de suspenderse el acto que se impugna, no traiga la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

El numeral siguiente establece que el interesado podrá elegir entre interponer el citado recurso, o demandar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, asimismo la resolución que recaiga al recurso interpuesto, también será impugnante ante el citado tribunal.

Artículo 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Sobre la opcionalidad se dio una situación controvertida, ya que por una parte se sostuvo que si era opcional y por otra no. En el primer caso la

⁶⁴ L.F.R.S.P., REFORMA DEL 21 DEL MISMO MES Y AÑO, OP. CIT. PAG. 10 Y 11.

segunda Sala Regional del Tribunal Fiscal consideró lo siguiente:

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- NO ES OBLIGATORIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE NULIDAD, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 73 DEL MISMO ORDENAMIENTO.-

No es obligatorio interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula " Las resoluciones ... podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad ", debido que la misma ley en su artículo 73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por sí mismo clasifica el recurso como optativo.

Juicio No. 4972/88.- Sentencia de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de votos.-Magistrado Instructor: José Francisco Ramírez.- Secretario: Lic. Francisco Othón Martínez Sandoval. RTFF. Año II, No.13, Enero 1989, p.45.

También tenemos un precedente emitido por la cuarta Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, que consistió en:

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 71 Y 73 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- SU OPCIONALIDAD.- Conforme al artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación sólo es optativo para los casos en que las resoluciones sean emitidas por la Secretaría, entendiéndose que debe ser la de la Contraloría General de la Federación, en términos del artículo 48 de la propia ley; de tal forma que las resoluciones dictadas por el superior jerárquico de las dependencias respectivas, deben recurrirse previamente al juicio de nulidad a través del recurso de revocación a que se refiere el artículo 71 de la ley de la materia, ya que dicho precepto legal no establece la opcionalidad para los servidores públicos de agotar el recurso de revocación o impugnar la resolución directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y por consiguiente, si el servidor público no agota previamente

al juicio de nulidad el recurso de revocación en contra de una resolución emitida por el superior jerárquico de la dependencia respectiva, debe decretarse el sobreseimiento del juicio, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

Juicio No. 7214/88.- Sentencia de 27 de abril de 1989, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Jorge A. García Caceres.- Secretario: Lic. Rafael Caporal Atta.RTFF. Año II, No.23, Noviembre 1989, p.39.

Sobre tal contradicción citamos la jurisprudencia del propio tribunal que resuelve este problema:

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICIÓN.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste mediante recurso de revocación ante la propia autoridad o a través de juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el mencionado artículo 71 debe ser considerada como la facultad o poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no haberse agotado el recurso de referencia, en virtud de no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

Contradicción de precedentes 6/90. Juicios 6696/89 y 7214/88.- Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990. RTFF, Año III, No.33, Septiembre 1990, p. 9.

Si se observa con detenimiento esto fue en 1990, pero, la reciente reforma del 15 de julio de 1992, publicada en el Diario Oficial del 21 del mismo mes y año, dejó bien claro que es opcional el agotamiento del recurso conforme al artículo 73 de la ley en comentario.

A mayor abundamiento, la siguiente tesis del Tribunal Fiscal de la Federación dice:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-ES

COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE NULIDAD QUE SE PROMUEVAN EN CONTRA DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS RECAÍDAS A LOS RECURSOS DE REVOCACIÓN INTENTADOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 71 Y 73 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-De conformidad con el artículo 23, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, éste es competente para conocer de las resoluciones definitivas señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal; a su vez, los artículos 3º. y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalan, por una parte, que el Tribunal Fiscal de la Federación será competente para aplicar la Ley de la materia y que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de dicha Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal; y por otra parte, que las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante este órgano jurisdiccional. Por tanto, si un servidor público promueve juicio de nulidad ante este Tribunal en contra de una resolución dictada en el recurso de revocación, debe concluirse que este cuerpo colegiado es competente para conocer de dicho asunto por imperio de lo dispuesto en los mencionados artículos 3º. y 73 de la Ley de la materia.

Revisión No. 405/87.-Resuelta en sesión de 29 de marzo de 1989, por unanimidad de 8 votos.-Magistrado Ponente:Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretario:Lic.Hector Fernando Piñeira Sánchez.

RTFF.Año II, No.15,Marzo 1989,p.25.

El artículo 74 de la citada ley, ordena que las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal, podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico. Lo que se conoce como una revisión fiscal, medio de defensa que tiene la autoridad administrativa ante los Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, que con antelación ya dijimos que desde nuestro parecer es una simulación del juicio de amparo.

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su último párrafo lo siguiente:

Artículo 75.-...

Párrafo tercero.- Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Esto quiere decir que dichas sanciones económicas, aun cuando no derivan de la aplicación de leyes fiscales la propia ley administrativa les da la naturaleza de créditos fiscales, para que su requerimiento y pago se vea legitimado al aplicar el procedimiento económico coactivo. Pues así lo determina la propia ley.

El artículo 76 establece una ignominia, ya que permite al servidor público que confiese su responsabilidad respecto del incumplimiento de sus obligaciones, y en caso de que se pruebe la validez plena de la misma, se le impondrá una sanción de dos tercios de la que debería de aplicársele. ¿qué es esto? una oportunidad para que se arrepienta de lo que hizo o dejó de hacer en perjuicio del interés general, o sea, que haga lo que haga, se le da opción de que recapacite. Esto es una infamia a las instituciones jurídicas, ya que se supone que un servidor público es, la persona que ante todo debe ser honesto, honrado e infalible en la aplicación y observación de la norma jurídica. Pero, en fin, esto es lo que deja tener un Congreso de la Unión inepto.

El mismo artículo sigue diciendo, en lo que respecta a la indemnización, esta será suficiente para cubrir los daños y perjuicios que se hayan ocasionado, y siempre se deberá restituir cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción.

El siguiente artículo establece los medios de apremio con que cuenta la Secretaría y el superior jerárquico de ésta.

La innovación la encontramos en el artículo 77 bis, creado por el artículo séptimo del Decreto publicado en Diario Oficial de 10 de enero de 1994, en vigor el 1º de febrero del mismo año, para quedar como sigue:

Artículo 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta

administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.⁶⁵

La primer parte de este artículo ordena que las dependencias, entidades, o a la propia Contraloría reconozcan la indemnización a que tenga derecho el particular, cuando haya quedado determinada la responsabilidad del servidor público y que ésta haya producido daños y perjuicios. Sin necesidad de que éstos acudan a instancia judicial o cualquier otra.

En la segunda parte establece, que si la autoridad se niega a reconocer la indemnización o reconoce una menor, el particular puede acudir a su elección, a los tribunales administrativos o a los judiciales.

La última parte es la que nos causa una interrogante, ya que dice que cuando se acepte una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, sobre la indemnización, la autoridad sólo se limitará a determinarla en cantidad líquida y expedir la orden de pago respectiva.

La pregunta consiste en ¿sólo recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos, o también puede ser de la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, nótese, no es lo mismo, además lo etiquetamos de

⁶⁵ L.F.R.S.P., REF. DEL 210792, OP. CIT. ARTS. 72,73,74,75,76, Y 77. PAG. 12 Y S.S.

ilógico e incongruente, toda vez que es una materia federal no local y el citado órgano administrativo corresponde al Gobierno del Distrito Federal.

A la creación de este artículo, paralelamente fue reformado el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en sus artículos 1916 párrafos primero y segundo, 1927 y 1928 para quedar de la siguiente forma.

Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados

por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose actos de ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos.

*Artículo 1928.- El que paga los daños y perjuicios causado por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.*⁶⁶

Las modificaciones que sufrió el citado artículo 1916, fueron las siguientes: Se establece la presunción de daño moral cuando se vulnere o menoscabe legítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

La segunda modificación consistió, en que ya no se refiere a la palabra "funcionarios" que es muy específica y por ende excluye de su conocimiento a otros empleados del Estado, cambiándola por la palabra "servidores públicos", que ésta sí, abarca a todos los que prestan servicio a favor del Estado, ya sean por nombramiento o bien por figurar en la lista de nómina.

El cambio en los artículo 1927 y 1928, consistió en que se invirtieron; sí, lo que establecía el primero de ellos lo dice el segundo y viceversa. Por otro lado el 1927, tuvo cambios significativos como son: que se refiere a "daños y perjuicios", y no como antes de la reforma que sólo decía daños; también, en lugar de hablar de funcionarios, dice "servidores públicos" y no funcionarios.

El más importante de los cambios es el agregado de la responsabilidad solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, donde, tanto el servidor público como el Estado mismo responderán del daño causado cuando sea éste con dolo e ilícito.

Y por último, la modificación al ahora artículo 1928, radica en que

⁶⁶ CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMA DEL 10 DE ENERO DE 1994, ARTS. 1916, 1913, 1927 Y 1928. PAG. 39 Y 40.

en lugar de hablar de "daño" dice daños y perjuicios, que viene siendo sinónimo de una indemnización.

Con todas estas modificaciones se intenta lograr que haya una acción contra la actividad dolosa, arbitraria e intransigente de los multicitados servidores públicos. Pensamos que fue adecuado manejar el término de servidores públicos, toda vez, que éste abarca con más amplitud a todos los que con motivo del ejercicio de sus funciones transgredan el derecho.

Continuando con el análisis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 78 establece lo siguiente:

Artículo 78.- Las facultades del superior jerárquico o de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo, y

II.- En los demás casos prescribirán tres años,

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.⁶⁷

La interrogante es la siguiente: Por qué adicionan la fracción III, que habla de prescripción de la acción de los particulares para pedir la indemnización a que tengan derecho, en un artículo que trata de la

⁶⁷ L.F.R.S.P., REF. DEL 210792, ART. 78.

caducidad de la autoridad para imponen sanciones de carácter administrativo.

Si analizamos con detenimiento el citado artículo en sus dos primeras fracciones, sólo trata de dos casos de caducidad de la acción de la autoridad administrativa, para sancionar a los servidores públicos y no así a los particulares. Otra ignominia más de este artículo, es que contará el plazo a partir del día siguiente a aquél en que se haya cometido la falta, lo que quiere decir que si se da cuenta la Contraloría o el Superior Jerárquico de la falta después de un año o tres según sea el caso; ya no se le puede fincar responsabilidad al servidor público quedando éste en el más completo amparo y protección federal. (Y nótese que no interpuso juicio de amparo).

Nosotros consideramos, que más adecuado hubiese sido manejar el cómputo del término a partir, de que la autoridad administrativa pruebe fehacientemente la responsabilidad del servidor público y no como ordena la ley que sea desde el día siguiente a la falta.

Tan debe ser así, que en comparación de inequidad e injusticia podemos analizar la fracción III del citado artículo, ya que en ésta el término corre para el particular desde que se le hace la notificación del derecho a recibir una indemnización por la responsabilidad en que haya incurrido el servidor público.

Como segunda propuesta está la de separar del citado artículo la fracción III, ya que tiene una naturaleza muy especial y no debemos confundir dos cosas, la primera de ellas que es la caducidad de la autoridad administrativa; y la segunda, que es la prescripción de las acciones que tenga el particular para agotarlas en la vía administrativa o judicial.

Aundando más en la prescripción de las sanciones de conformidad con la citada fracción primera, transcribimos el siguiente precedente jurisprudencial que ha emitido la tercera Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES.- Conforme lo dispuesto por el artículo 78, fracción I, de la ley citada, las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones prescriben en tres meses, en los siguientes supuestos: a).-Si el beneficio obtenido o

el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o b).-Si la responsabilidad no fue estimable en dinero; disponiéndose, asimismo, que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad. Por tanto, tomando en consideración que la responsabilidad de un empleado o funcionario público se realiza en el momento en que no cumple con sus obligaciones que le señala el artículo 47 de la propia Ley, será entonces cuando empiece a contar el plazo de prescripción de tres meses, si el caso se ubica en uno o en otro supuesto, y por ello las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones prescribirán si éstas se ejercieran con posterioridad a dicho término.

Juicio No. 1593/88.- Sentencia de 15 de agosto de 1988, por unanimidad de votos.-Magistrada Instructora: Silvia Eugenia Díaz Vega.-Secretario: Lic. Miguel Valencia Chávez.

RTFF. Año I, No.11,Noviembre 1988, p.59.

LEY DEL BANCO DE MÉXICO

Comenzamos diciendo, que la presente ley regula las actividades y funciones del Banco de México. Pero, qué es el Banco de México. Bien es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Así ha quedado establecido en esta nueva ley, como se puede apreciar de la transcripción de los siguientes artículos.

Artículo 1º.- El Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de la esta ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁸

Así mismo el artículo quinto transitorio de esta ley establece:

QUINTO.- El Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transforma en la nueva persona de derecho público a que se refiere esta Ley y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero.

Con lo anterior podemos colegir, que es un organismo más del Estado, con plena autonomía.

Esta ley entró en vigor a partir del 1º de abril de 1994, abrogando la anterior Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984. Por lo que, cuando se refieran a ésta entenderemos la actual, así ha quedado regulado en sus artículos 17 y 18 transitorios respectivamente.

⁶⁸ LEY DEL BANCO DE MÉXICO. PUBLICADA EL 23 DE DICIEMBRE DE 1993 Y EN VIGOR EL 1º DE ABRIL DE 1994. (CON LA QUE QUEDA ABROGADA LA ANTERIOR LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1984).

LEY DEL BANCO DE MÉXICO

Comenzamos diciendo, que la presente ley regula las actividades y funciones del Banco de México. Pero, qué es el Banco de México. Bien es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Así ha quedado establecido en esta nueva ley, como se puede apreciar de la transcripción de los siguientes artículos.

Artículo 1º.- El Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de la esta ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

68

Así mismo el artículo quinto transitorio de esta ley establece:

QUINTO.- El Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, se transforma en la nueva persona de derecho público a que se refiere esta Ley y conserva la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones integrantes del patrimonio del primero.

Con lo anterior podemos colegir, que es un organismo más del Estado, con plena autonomía.

Esta ley entró en vigor a partir del 1º de abril de 1994, abrogando la anterior Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984. Por lo que, cuando se refieran a ésta entenderemos la actual, así ha quedado regulado en sus artículos 17 y 18 transitorios respectivamente.

68 LEY DEL BANCO DE MÉXICO. PUBLICADA EL 23 DE DICIEMBRE DE 1993 Y EN VIGOR EL 1º DE ABRIL DE 1994, (CON LA QUE QUEDA ABROGADA LA ANTERIOR LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1984).

DÉCIMO SÉPTIMO.- Cuando las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos u otros ordenamientos jurídicos, hagan mención a la Ley Orgánica del Banco de México, o a este último, la referencia se entenderá hecha a la presente ley, a la Institución que ésta regula respectivamente.

DÉCIMO OCTAVO.- Se abroga la Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984.

La anterior Ley le daba competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 19, que establecía:

Artículo 19.-...

Último Párrafo.- En contra de las resoluciones administrativas que impongan multas, procederá el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, en cuya interposición, substanciación y resolución serán aplicables todas sus disposiciones. Este recurso deberá agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa legal.

*Contra las resoluciones definitivas en el citado recurso, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.*⁶⁹

En primer lugar, este artículo nos daba de forma pormenorizada los requisitos del medio de defensa a interponer. Se podía interponer por las resoluciones que impusieran multas, también establecía que su integración y resolución sería conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal, además, ordenaba que su agotamiento fuera forzoso para poder acudir al Tribunal Fiscal; lo que conocemos como el principio de definitividad. Y por último establecía que contra las resoluciones del mismo procedería el juicio de nulidad ante el tribunal mencionado.

En relación al principio de definitividad comentado, quedó establecido un precedente de la quinta Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, quedando así:

⁶⁹ LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1984, ART. 19.

RECUSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO.- Si bien es cierto que el artículo 19 de la Ley Orgánica del Banco de México, al establecer la procedencia del recurso de revocación contra las resoluciones administrativas que impongan multas, la remite a la aplicación de las disposiciones del Código Fiscal de la Federación en cuanto a su interposición, substanciación y resolución; también lo es que hace la salvedad que en esa materia el referido recurso es obligatorio, por cuanto hace mención expresa de que "este recurso deberá agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa legal.

Juicio No. 5605/87.- Sentencia de 4 de agosto de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Sergio Martínez Rosaslanda.- Secretaria: Lic. Leticia Cordero Rodríguez.
RTFF. Año I, No. 10, Octubre 1988, p.47.

A mayor abundamiento, la segunda Sala Regional del tribunal comentado emitió el siguiente precedente:

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.- DEBE AGOTARSE SI NO SE AGOTA EL RECURSO CONTEMPLADO POR EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO.- Si el afectado con la imposición de una multa que se le determina con fundamento en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Banco de México no hace valer, antes de intentar la demanda de nulidad en contra de la sanción, el recurso de revocación establecido en dicho precepto legal, debe sobreseerse el juicio que se promueva ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con fundamento en los artículos 202, fracción VI, y 203, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

Juicio No. 10982/87.-Sentencia de 26 de septiembre de 1988, por unanimidad de votos.-Magistrado Instructor: Hugo Carrasco Iriarte.-Secretaria: Lic. Ma. de Lourdes Heras López.
RTFF. Año I, No 11, Noviembre 1988, p.53

Nosotros creemos que este medio de defensa estaba bien, toda vez que la propia ley lo establecía muy claro. Pero, en la nueva ley esto no sucede, ya que ha sido abrogado, y en su lugar se legisló un recurso de reconsideración, que no llena los requisitos transcritos y mucho menos da competencia al Tribunal Fiscal para su impugnación.

Esta ley adolece de falta de técnica jurídica, Juzgue usted mismo: En la última parte del artículo 61 establece que "**Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación**"; de modo tal que menester es, que le transcribamos lo que dice el citado numeral, amén de que sepamos contra qué no procede el juicio de nulidad.

Artículo 61.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente:

I.-La aplicación de dicha Ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al juicio político a que podrán ser sujetos los integrantes de la Junta de Gobierno, competarán a una Comisión de Responsabilidades integrada por el miembro de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de la áreas jurídicas y de Contraloría del Banco;

Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo;
y

II.- Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la Junta de Gobierno y quienes ocupen en la Institución puestos de subgerente o superior, así como aquéllas que por la naturaleza de sus funciones se señale en el Reglamento Interior. Esta declaración deberá presentarse ante la Contraloría del Banco, quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la Comisión de Responsabilidades o a la Junta de Gobierno, según

corresponda, las observaciones que, en su caso, resulten de dicho seguimiento. ⁷⁰

Como primer crítica tenemos, que establece que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será a cargo de la Comisión de Responsabilidades integrada por un miembro de la propia Junta de Gobierno y titulares del jurídico de la Contraloría del propio Banco. Con esto vemos que es ilógico e injusto que órganos internos del Banco Juzguen los actos de su personal aplicando una ley federal, pero eso no es lo problemático, sino que impide que contra las resoluciones que dicten estos organismos proceda juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Otra ignominia más, cuando los funcionarios del Banco violen la citada ley, la Junta de Gobierno es la competente para conocer, determinar la responsabilidad y en su caso, sancionar. De nuevo se rompe el esquema de la imparcialidad, justicia e inequidad.

Por último, establece que la Contraloría Interna, es la que deberá llevar el seguimiento de la situación patrimonial de las personas obligadas a ello.

De tal suerte que en estos supuestos no procede la acción contenciosa administrativa, pero, pensamos que en las demás situaciones no contempladas si a de proceder.

El artículo 64 establece el recurso de reconsideración contra las resoluciones de los artículos 27, 29 y 33 de la ley en estudio, estos numerales se refieren a imposición de multas a intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios realizados que contravengan la propia ley.

En comparación la Ley Orgánica del Banco de México, establecía como medio de defensa contra las resoluciones que impusieran multas, el recurso de revocación; la actual establece el de reconsideración, pero, impide que contra las resoluciones de este último proceda el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como se vislumbra del estudio siguiente:

El recurso de reconsideración se debe interponer dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de las citadas resoluciones, también hay que señalar el nombre y domicilio del recurrente, así como, la resolución impugnada y los agravios acompañados

⁷⁰ LEY DEL BANCO DE MÉXICO, DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1993, ART. 61. PAG. 4.

de los elementos probatorios necesarios. Al trámite y resolución de este recurso se aplicará supletoriamente el Código Fiscal y disposiciones reglamentarias aplicables.

El artículo 65 establece el término de 20 días hábiles para que se resuelva el mismo, en caso contrario se entenderá confirmado el acto impugnado. Asimismo ordena que sea de agotamiento obligatorio para poder acudir al juicio de amparo.

Observe bien si es o no una aberración jurídica que le hayan quitado al Tribunal Fiscal competencia para conocer de las resoluciones, que en materia de multas competenciaba al citado órgano. Y en su lugar autoriza esta ley que se defienda el recurrente en vía de amparo.

Y la última parte del artículo en estudio establece que "*Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación*". Diga usted si no es una ofensa, una ignominia, y una burla ya que cuál sería la justificante que pueden dar para haberle quitado al Tribunal Fiscal esta materia.

Mire usted, es incongruente que el recurso de reconsideración se substancie y resuelva conforme al Código Fiscal, pero, no se pueda interpelar su resolución ante el tribunal multicitado. O qué opina.

El artículo 66, establece entre otras cosas, que se apliquen las multas que consagra el 64, cuando no se interponga el recurso de reconsideración en el plazo indicado; cuando no se ha interpuesto juicio de amparo contra la resolución que se impugnó; si en juicio de amparo se negó la suspensión; y el último de los supuestos es cuando, la suspensión se determine hasta la sentencia del amparo. Pero, insistimos no procede juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal.

Otra incongruencia es la que cita el artículo 67, ya que ordena que el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de multas, sea aplicado por Hacienda o bien, por la unidad administrativa del propio Banco.

Artículo 67.-El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su Reglamento Interior.

La unidad señalada en el párrafo anterior, aplicará las normas previstas en el Código Fiscal de la Federación para el procedimiento administrativo de ejecución. En el mencionado Reglamento Interior se indicarán las oficinas que deban conocer y resolver los recursos previstos en el citado Código, relativos a ese procedimiento...

Si aprecia con detenimiento el texto ya transcrito, se dará cuenta que toma de nueva cuenta al Código Fiscal de la Federación para la aplicación de la facultad económico coactiva, pero, sin meterse con la competencia del Tribunal Fiscal, y permite que se interpongan los recursos que el propio Código establece cuando se aplica la citada facultad.

Nosotros afirmamos que si es competente el Tribunal Fiscal de la Federación, por varios motivos:

- 1.- Por aplicar el procedimiento administrativo de ejecución;
- 2.- Por ser una resolución de un organismo fiscal autónomo, toda vez que por sí mismo puede hacerse justicia y cobrarse a través de la facultad económico coactiva;
- 3.- Por ser una multa impuesta por infracción a las normas administrativas;
- 4.- Por responsabilidad de servidores públicos.

Por lo anterior pensamos que sí se puede demandar la nulidad de las resoluciones que emita el Banco de México consistentes en multas.

Toda esta nueva situación a partir del 1º de abril de 1994, lo que en realidad es muy nuevo y no sabemos las consecuencias reales que implique esta nueva norma.

FALTA PAGINA

No. 165 a la 166

CAPITULO VI

COMPETENCIA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

BASE CONSTITUCIONAL. NUEVA LEY DE COMERCIO EXTERIOR. REGLAMENTO DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

BASE CONSTITUCIONAL

Sin duda alguna esta ley nace bajo el amparo del artículo 131 de la Constitución General de la República, pues este artículo ha sido la base de la anterior ley y demás disposiciones de carácter general que ha decretado el Jefe del Ejecutivo en materia económica; pero veamos que dice el texto constitucional para así poder entrar a su estudio.

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al

Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. ⁷¹

Es de vislumbrarse que este artículo no sólo promueve una actividad omnímoda para el Ejecutivo Federal, sino que es una más de las facultades que engrosan el poder presidencialista en nuestro país.

No obstante que el Congreso de la Unión sea el que dicte las directrices a seguir en materia de comercio económico, el Jefe del Ejecutivo puede, según este artículo, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las mercancías de importación, exportación y demás efectos; y aun más, puede restringir y hasta prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, con el móvil de que sea en beneficio de la nación concepto por demás genérico y abstracto.

Ahora bien; es incongruente lo que establece el texto constitucional, porque en su primera parte el Congreso faculta al Ejecutivo Federal, y en la última parte el propio Ejecutivo tendrá que someter a aprobación la facultad concedida, ante el propio órgano que se la dio. O sea, que en primer orden le dan la facultad de hacer lo que quiera en materia de comercio económico, y luego tendrá que dar cuentas de lo que hizo con esa concesión. Por lo que no concuerda, puesto que si al momento de que el Congreso conoce y faculta, es porque está aprobando lo que va a realizar el Ejecutivo, y no primero faculta para que haga y luego ver si estuvo bien o no lo que se hizo.

Así las cosas, podemos decir que en la realidad no se aplica esta facultad del Congreso de revisar y aprobar lo que el Ejecutivo haya hecho, pues al presidente no hay quien lo juzgue.

LEY DE COMERCIO EXTERIOR

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, y puesta en vigor al día siguiente, se compone de 98 artículos y de 4 transitorios. En su artículo 94 contiene el recurso de revocación, de conformidad con lo que establece el Código Fiscal de la Federación y previo el agotamiento del principio de definitividad, como lo ha establecido el

⁷¹ CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA OP. CIT. PAG. 126.

artículo 95 párrafo segundo de la citada ley, para dar competencia a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo al juicio de nulidad conforme al artículo 239 bis última parte del Código Fiscal de la Federación.

Esta ley abrogó la anterior ley de comercio exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986, así como la ley que establece el régimen de exportación del oro, publicada el 30 de diciembre de 1980 y demás disposiciones u ordenamientos que se le opusieran.

Cabe mencionar que la citada ley nace como una consecuencia necesaria del Tratado de Libre Comercio, y también, como un efecto lógico fue el dar competencia a un órgano jurídico para que resolviera las contiendas que se suscitaran en esta materia.

De esta manera la Nueva Ley de Comercio Exterior, consagra en su artículo 94 el recurso de revocación y las diferentes causales en que pueda basarse.

RECURSO DE REVOCACIÓN

Artículo 94.- El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

I.- En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;

II.- En materia de certificación de origen;

III.- Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;

IV.- Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del Artículo 57 y la fracción III del artículo 59;

V.- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;

VI.- Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60;

VII.- Que declaren concluida la investigación a que

se refiere el artículo 61;

VIII.- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;

IX.- Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73; y

X.- Que impongan las sanciones a que se refiere la ley.⁷²

Como se puede observar de las diez fracciones se puede intentar el recurso de revocación; pero no así, para interponer el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sólo es competente el tribunal para conocer de las resoluciones del recurso de revocación que se haya impugnado contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen. O sea, que no procede contra las resoluciones que recaigan sobre el recurso interpuesto por las demás fracciones.

No todos pensamos así, pues el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en la segunda reunión nacional de magistrados, emitió un criterio diverso y que a continuación transcribimos:

"Sin embargo a partir del 28 de julio de 1993, fecha en que entró en vigor la nueva ley, la competencia del Tribunal se amplió considerablemente, al incluir como objeto del recurso de revocación, y por tanto del juicio de nulidad, 9 tipos de resoluciones adicionales a la que regulaba la anterior ley, ya que ahora el artículo 94 establece que el recurso administrativo podrá ser interpuesto contra las resoluciones siguientes:

I.-

II.-

III... "(SEGUNDA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. EDIT. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PAG. 148.)

⁷² LEY DE COMERCIO EXTERIOR, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 270793, EN VIGOR AL DÍA SIGUIENTE. PAG. 31.

Ahora bien, con todo respeto no coincidimos con el Magistrado por los siguientes argumentos:

1.- El artículo 96 de la misma ley establece una serie de reglas a seguir para el recurso de revocación que se interponga por la fracción V del artículo 94, que es la determinación de cuotas compensatorias y los actos que las aplican. Y la fracción IV del mismo 96 dice:

Artículo 96 fracción IV.-"Cuando se interponga el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva..."

⁷³

Con lo que está muy claro que no se refiere a la solución del recurso interpuesto por otra causal o fracción del artículo 94, sólo se refiere a la de cuotas compensatorias y los actos que las apliquen.

2.- De considerar que el Tribunal Fiscal es competente para dirimir controversias suscitadas por cualquiera de las fracciones del artículo 94, sería ampliar el ámbito competencial del mismo por analogía e interpretación de la ley, lo que no es correcto, toda vez que estaríamos haciendo más allá de lo que la propia ley permite, violando así un principio jurídico.

La misma ley determina, que los recursos de revocación se interpondrán, unos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Artículo 94 último párrafo.-

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos, el recurso se interpondrá ante la Secretaría. ⁷⁴

⁷³ L.C.E. OP. CIT. PAG. 32.

⁷⁴ L.C.E. OP. CIT. PAG. 31.

Pero, la Magistrada Sofía Sepúlveda no opina igual juzgue usted mismo:

"En el artículo 94 se indica qué tipo de resoluciones son susceptibles de impugnarse mediante el recurso administrativo de revocación; estableciéndose de manera precisa que los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que determinen cuotas compensatorias definitivas se interpondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en los demás casos el recurso se interpondrá ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial". (SEGUNDA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PAG. 175)

Cosa que no es cierto, basta con leer bien lo que expresa el citado artículo en su última parte para darse cuenta que está en un gravísimo error la Magistrada.

El citado artículo dice: "...contra resoluciones en materia de certificación de origen y **los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas**, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos el recurso se interpondrá ante la Secretaría."

O sea que en ningún momento dice de actos que determinen cuotas compensatorias definitivas, sino, los actos que apliquen éstas.

Lo que quiere decir, que en el caso de aplicación de cuotas compensatorias, se interpone el recurso en la Secretaría de Hacienda, pero si es por determinación de cuotas compensatorias definitivas, conocerá del recurso la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y en ambos casos la resolución que recaiga será impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo que no dice es, qué pasaría si el interesado equivoca la interposición, o sea, que no presente el recurso ante la autoridad correcta. En este sentido la Magistrada Sofía Sepúlveda Carmona dice:

"Respecto a este punto, que no se regula lo relativo a los casos en que los interesados equivoquen la

autoridad ante la cual se deba presentar el aludido recurso de revocación, si debe turnarse a la competente o desecharse; sin embargo, en atención de que en el artículo 95 se establece que el citado recurso se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, se deberá estar a la regla establecida en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, que dispone que cuando un recurso se interponga ante una autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará ante la autoridad competente" (O.P.C.F.F. PAG. 175).

Lo que quiere decir es que si se equivoca el recurrente de autoridad competente, ésta deberá mandarlo a la que si lo sea.

También en su artículo 95 trata lo referente al objeto del recurso, que no es otra cosa que modificar, revocar o confirmar la resolución que se impugna, así mismo fija los elementos constitutivos de estas resoluciones, que son: el acto que se reclama, la base legal en que se sustenten y los puntos resolutiveos que contiene toda resolución.

Artículo 95.- El recurso a que se refiere este capítulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

Además, fija las bases del principio de definitividad que hay que agotar antes de ir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El recurso de revocación se tramitará y se resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del

Tribunal Fiscal de la Federación. ⁷⁵

Situación por demás inconcebible, ya que en su primera parte establece claramente que se estará a lo que dispone el Código Fiscal de la Federación, en cuanto a la tramitación y resolución del recurso de revocación; y en la segunda, ordena que se agote previamente dicho recurso, para poder acudir al juicio de nulidad. No entendemos lo que quiso hacer el legislador, pues lejos de depurar el juicio y cumplir con una justicia pronta y expedita, se logra con esto un entorpecimiento y atraso en los anteriores objetivos. Si en la primera parte se sujeta el recurso a lo que dispone el Código Fiscal, éste establece para el anterior, que sea optativo su agotamiento y no forzoso, luego entonces se contrapone a lo que ordena la Ley de Comercio Exterior, ya que ésta lo ha determinado como forzoso para poder ir al juicio de nulidad.

A mayor abundamiento citamos lo que ordena el Código Fiscal en su artículo 120 primera parte:

Artículo 120.- La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación... ⁷⁶

Por lo que, ¿se somete o no a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación el recurso de revocación contenido en la Ley de Comercio Exterior?

Continúa diciendo el artículo 95.- "Que las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio que se substanciará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación".

Artículo 239 bis último párrafo.- una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Sala Superior, recibido éste, el

⁷⁵ L.C.E. OP. CIT. PAG. 32.

⁷⁶ PRONTUARIO DE DERECHO FISCAL, EDITORIAL TAXXX, SEXTA EDICIÓN, CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PAG. 861.

Presidente de la Sala Superior designará magistrado ponente. ⁷⁷

De este artículo se desprende, que la instrucción debe ser en la Sala Regional que corresponda, y no como ordena la Ley de Comercio Exterior, que es ante la Sala Superior. Por lo que se está o no, a lo que dispone el Código, ya que la propia ley ha ordenado que se substancie el juicio conforme al anterior ordenamiento.

Por lo que es una notoria contradicción, como lo sostiene el Magistrado Delgadillo Gutiérrez:

"La contradicción deriva de que las disposiciones que regulan el procedimiento en la Ley de Comercio Exterior señalan que la demanda deberá ser presentada ante la Sala Superior, no ante la Regional, no obstante ser ésta la que deberá instruir el expediente, y que, por lo mismo, debería recibir la demanda en primer lugar, para evitar un trámite adicional e innecesario, ya que en los términos actuales, cuando la Sala Superior reciba la demanda tendrá que acordar su remisión a la Regional competente, para que una vez instruido el expediente proceda al reenvío a la de origen, por lo que debió ser establecido que la demanda se presentara ante la Sala Regional competente, a fin de ser congruentes con el procedimiento establecido para los juicios con características especiales." (OP. cit. pag. 151)

En la primer parte del artículo en comento, confirma que las resoluciones que recaigan al recurso, ya sean que lo resuelvan o lo tengan por no interpuesto podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del citado órgano, lo que consideramos como imprecisión técnica, ya que debería conocer la instrucción la Sala Regional respectiva.

Ahora bien, si atendemos a lo que ordena el Código Fiscal, podemos presentar la demanda ante la Sala Regional correspondiente, y ésta debería aceptarlo atento a lo dispuesto por el artículo 239 bis último párrafo hasta el cierre de la instrucción, acto seguido, mandarlo a Sala Superior, amén, de que ésta última designe magistrado ponente.

⁷⁷ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OP. CIT. PAG. 945.

Pero, si hacemos lo anterior, lo más seguro que pase es que nos desechen la demanda por ser el órgano incompetente según la Ley de Comercio Exterior. Esto es una laguna legislativa que nos va a traer varios problemas.

Al respecto, Margarita Lomelí Cerezo nos comenta en su obra *Convenios Fiscales Internacionales* lo siguiente:

"Se advierte sin embargo, imprecisión en el procedimiento de instrucción del juicio contencioso administrativo, ya que como se sabe, la Sala Superior se ha estructurado como órgano de resolución en las disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Me parece que hubiera sido mejor prever que la demanda se interpusiera ante la Sala Regional correspondiente, la cual haría el trabajo de instrucción del expediente hasta ponerlo en estado de resolución"
(EDIT. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PAG. 281).

Por lo que con este comentario robustecemos el criterio de que mejor hubiese sido, que la instrucción se cumplimentara por la Sala Regional correspondiente, y una vez instruido, mandar el expediente a la Sala Superior, o bien que la misma Regional lo resolviera, y ante la resolución que recayera se optara bien por el amparo, bien por la revisión fiscal, según corresponda al particular o a la autoridad que emitió el acto.

En la última parte del artículo comentado de la Ley de Comercio Exterior dice: "Que las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el Código Fiscal de la Federación, se tendrán por consentidas, y no podrán ser impugnadas ante el tribunal fiscal de la Federación".

El término a que se refiere este artículo es el de 45 días, contado a partir de que haya surtido efectos la notificación del acto que se impugna. Así lo ordena el Código Fiscal en su artículo 121.

Artículo 121.- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido

efectos su notificación... 78

Seguimos analizando el contenido de la Ley de Comercio Exterior, así pues en su artículo 96 nos dice lo siguiente:

Artículo 96.- En relación con el recurso de revocación que se interponga contra las resoluciones y actos a que se refiere la fracción V del artículo 94, se estará a lo dispuesto en el artículo 95 en lo que no se oponga a las siguientes reglas:

I.- Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias;

II.- Si se impugnan ambos, la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación. La autoridad competente para resolver los primeros enviará copia de la resolución a la autoridad facultada para resolver los segundos. En caso de que se modifique o revoque la determinación de las cuotas compensatorias definitivas, quedará sin materia el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de dichas cuotas, sin perjuicio de que el interesado interponga recurso contra el nuevo acto de aplicación;

III.- Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de estos últimos. El recurrente estará obligado a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. La suspensión podrá decretarse aun de oficio cuando la

⁷⁸ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OP. CIT. PAG. 862.

efectos su notificación. . . ⁷⁸

Seguimos analizando el contenido de la Ley de Comercio Exterior, así pues en su artículo 96 nos dice lo siguiente:

Artículo 96.- En relación con el recurso de revocación que se interponga contra las resoluciones y actos a que se refiere la fracción V del artículo 94, se estará a lo dispuesto en el artículo 95 en lo que no se oponga a las siguientes reglas:

I.- Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias;

II.- Si se impugnan ambos, la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación. La autoridad competente para resolver los primeros enviará copia de la resolución a la autoridad facultada para resolver los segundos. En caso de que se modifique o revoque la determinación de las cuotas compensatorias definitivas, quedará sin materia el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de dichas cuotas, sin perjuicio de que el interesado interponga recurso contra el nuevo acto de aplicación;

III.- Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de estos últimos. El recurrente estará obligado a dar aviso de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. La suspensión podrá decretarse aun de oficio cuando la

⁷⁸ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OP. CIT. PAG. 862.

autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación; y

IV.- Cuando se interponga el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, impugnado la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva, impugne posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación, deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación. ⁷⁹

En la primer regla establece la autoridad ante la cual habrá de interponer el recurso, si es la que determinó la cuota compensatoria definitiva, será ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pero si es el recurso por actos de aplicación, se tiene que presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La situación no llega hasta allí, si en el mismo recurso se impugna ambas, éste se tiene que presentar ante la primera.

La segunda de las reglas establece, que si se impugnan ambos, la resolución que dicte la autoridad que conoce por determinación de cuotas, será de pronunciamiento previo; al que vaya a dictar la que conoce por actos de aplicación, mandando la primera a ésta última las copias respectivas de su resolución. Y en caso de que haya sido revocado o modificado el acto que se impugna, quedará sin materia el recurso promovido por actos de aplicación; sin perjuicio de que se pueda volver a interponer el recurso de revocación por nuevos actos de aplicación.

La tercer regla, trata de los recursos interpuestos en forma separada o sucesiva, lo que producirá que se suspendan los actos de aplicación; además de que el promovente se obliga a dar aviso a las autoridades competentes para que solucionen lo conducente. Así mismo queda establecida la suspensión de oficio, que la puede hacer valer la autoridad al conocer de la situación por cualquier causa.

La última regla, que es la fracción cuarta del artículo en comento, establece un término legal. que desde nuestro punto de vista consistente en

⁷⁹ LEY DE COMERCIO EXTERIOR. OP. CIT. PAG. 32 Y 33.

45 días para la ampliación de la demanda inicial; cuando habiendo demandado la nulidad de la resolución del recurso de revocación que resolvió sobre la determinación de cuotas, se impugne subsecuentemente los actos de aplicación de dichas cuotas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Sobre este particular la Magistrada Sofía Sepúlveda, nos dice lo siguiente:

"De lo anterior se desprende que no existe certeza en el plazo dentro del cual el interesado deberá ampliar la demanda inicial, toda vez que no precisa cuál es el término correspondiente.

En esa virtud, opino que los interesados podrían tener 2 opciones:

a) Ampliar su demanda en los términos del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, o

b) Formular una nueva demanda conforme a lo dispuesto por los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, y en su caso, esta nueva demanda se acumule al inicialmente presentado en los términos de los artículos 217, fracción II, 219, 221, y 222 del citado Código." (OP. CIT. PAG. 180 Y 181)

En su artículo 97, reformado el 22 de diciembre de 1993, en vigor el 1o. de enero de 1994, estableció los famosos mecanismos alternativos de solución.

Artículo 97.- En relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII, del artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

I.- No procederá el recurso de revocación previsto

en el artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias.

II.- Sólo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos; y

III.- Se observará lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.⁸⁰

Analicemos este artículo en sus tres fracciones:

En primer lugar plasma cuatro fracciones del artículo 94 de la multicitada ley; y dice, que cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución, asimismo, no procederá ni recurso de revocación, ni juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contra las resoluciones que se hayan dictado por dichos mecanismos, ni aun más, por la que haya dictado la Secretaría como resultado de la resolución que dichos mecanismos hayan dictado. Además de que la parte interesada que ejerza dicha opción acepta dicha resolución.

En otras palabras, existe la prelación de los mecanismos alternativos de solución sobre el recurso de revocación y sobre el juicio de nulidad.

Por otro lado, se entiende que al consagrar las fracciones IV, VI y VIII, si no escogemos los mecanismos alternativos de solución, sí podemos impugnarlas a través del recurso de revocación y luego por juicio de nulidad. Entonces colegimos, que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación se puede intentar, no sólo por la fracción V del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, sino que también lo puede ser por las fracciones IV, VI, y VIII. ¿Claro, usted qué opina?

En conclusión; si elegimos por los mecanismos, no procede el recurso de revocación, tampoco el juicio de nulidad y contra la resolución de la

⁸⁰ L.C.E. OP. CIT. PAG. 33.

Secretaría como consecuencia de la decisión de los mecanismos alternativos de solución donde México sea parte en tratados internacionales comerciales, no procede juicio de nulidad.

Imaginamos que sí, ha de proceder la última alternativa de defensa que nos queda; el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa que corresponda.

Como última reflexión, tenemos que dice el texto que la parte interesada que ejerza la opción de mecanismos, acepta la resolución que recaiga. Pero, que pasa con la contraria, con esa parte que nunca estuvo de acuerdo en que se solucionara la contienda a través de mecanismos alternativos. ¿Podrá interponer el recurso de revocación, el juicio de nulidad o el juicio de amparo?.

Aún más, qué pasa si se han cometido ilegalidades o violaciones a las formalidades o procedimientos establecidos en esos tratados comerciales, quién va a resolverlas, es o no competente el Tribunal Fiscal de la Federación. En cuanto a la inapelabilidad de la resolución, la Ley de Comercio ha dicho que no es competente, pero, en cuanto a las violaciones que comentamos, por que nadie nos asegura que no puedan darse éstas.

En este sentido de ideas citamos la obra de Convenios Fiscales Federales que dice:

"Es importante subrayar que ante la existencia de mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en tratados comerciales, los cuales se basen en tribunales de arbitraje internacional, la solución de dejar que sean los interesados quienes opten por el medio de defensa que consideren más apropiado, salvaguarda su garantía de justicia establecida por el artículo 17 constitucional". ⁸¹

La pregunta es: ¿si no existe acuerdo o convenio entre las partes, cómo se va a saber ante qué autoridad acuden para resolver su contienda?

El artículo que sigue, también reformado y publicado que el anterior, nos refiere más reglas de aplicación a los recursos que se interpongan por las fracciones en comento.

⁸¹ CONVENIOS FISCALES INTERNACIONALES, EDIT. T.F.F. , POR LOMELÍ CEREZO MARGARITA, PAG. 281.

Artículo 98.- Además de lo dispuesto en los artículos 96 y 97, los recursos relacionados con las resoluciones a que se alude en las fracciones IV, V VI y VIII del artículo 94, se sujetarán a las siguientes reglas:

I.- Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de resolución de controversias.

II.- Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el recurrente que opte por el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado internacional de que se trate; y

III.- Las partes interesadas que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación o a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere esta ley, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁸²

En la primera fracción es de vislumbrarse que ya no redactó el legislador al hablar de mecanismos alternativos de solución, de la misma forma que lo hizo en el artículo 97; sí, vea usted mismo que le faltó la leyenda que dice " mecanismos alternativos de solución de controversias en

⁸² L.C.E. OP.CIT. PAG. 34.

materia de practicas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte ". Omite las anteriores palabras, claro ¿debemos entender que aunque ya no las puso, se tendrán por puestas?

Por otra parte en la misma fracción se establece el plazo para interponer el recurso de revocación; que no comenzará a correr sino hasta que venza el contenido en el tratado sobre mecanismos alternativos de solución. Esto es; si por ejemplo el tratado establece un término de 30 días, estos correrán primero a los 45 que establece el Código Fiscal, aun, cuando no se escojan los mecanismos alternativos de solución de controversias.

En este sentido la Magistrada Sofía Sepúlveda dice lo siguiente:

"Tratándose de resoluciones definitivas que puedan recurrirse mediante los citados mecanismos alternativos si el interesado opta por agotar el recurso de revocación, tiene derecho a gozar de 2 plazos para recurrirlas". ⁸³

Una última crítica a esta fracción en su redacción es la siguiente: en la parte última del mismo, dice "mecanismo alternativo de **resolución** de controversias" no dice de solución como en los demás artículos; gramaticalmente viene siendo lo mismo pues el verbo solucionar es resolver un asunto o negocio y el de resolución es acción de resolver, o bien, un decreto o fallo de la autoridad. Lo que si detectamos es que en el Diario Oficial está redactado como solución, pero, en la ley dice resolución.

En la segunda fracción, el interesado a interponer el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado internacional. O sea, que aunque uno no escoja el mecanismo alternativo de solución de controversias, tiene que cumplir con lo que establezca el tratado internacional, en otras palabras estaremos contraviniendo lo establecido por la propia ley en estudio, ya que en el segundo párrafo del artículo 95 ordena que el recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme al Código Fiscal de la Federación; y esto se contrapone con lo que dice el artículo 98 fracción II, donde conmina al recurrente a que cumpla además, con las formalidades previstas en el tratado internacional.

⁸³ SEPÚLVEDA CARMONA SOFÍA, SEGUNDA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AGOSTO DE 1993, PAG. 178.

Y por último otra ignominia por parte del legislador. Por qué decimos esto. Pues es porque primero nos somete a la ley, luego al Código Fiscal, y por último al tratado, aun cuando no lo elijamos como solución de nuestra contienda, y de nueva cuenta nos remite al Código; o sea que no hay una sistematización lógica y congruente Juzgue usted mismo.

Permite que se pueda garantizar el pago de cuotas compensatorias, en los términos del Código Fiscal; pero, deja una facultad discrecional para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo ésta la que aprueba o no la citada garantía.

Sobre estas cosas citamos lo que dice la Magistrada Sepúlveda Carmona:

"al remitir la Ley de Comercio Exterior al Código Fiscal de la Federación, para la forma de garantizar el pago de las cuotas compensatorias, la negativa de la suspensión o violación de la suspensión, también será del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, en el caso de que se optara por agotar por parte de los interesados los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere la Ley de Comercio Exterior, se estima que debe regularse en este caso, la forma como se observará el Código Fiscal de la Federación.

En caso de que en los multicitados mecanismos no se regule nada al respecto, se dejará al particular en estado de indefensión, ya que debe existir un procedimiento para evitar que se niegue la suspensión o se viole la ya otorgada." (OP.CIT. PAG. 178 Y 179)

De lo anterior se desprende; que no se previno esta situación, ya que no hay un procedimiento especial que solucione este conflicto de la suspensión.

REGLAMENTO DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

Por último, tenemos esta disposición reglamentaria, que consiste de 215 artículos y 6 transitorios, a diferencia de la ley que se integra de sólo 98 artículos. Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1993.

Como todos sabemos, la facultad reglamentaria está concedida al Presidente de la República; de conformidad con el artículo 89 fracción I de la Constitución; pero, qué entendemos por "reglamento".

REGLAMENTO: Conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública. ⁸⁴

También encontramos otras definiciones, como las siguientes:

ROYO VILLANOVA: Son normas jurídicas de carácter general dictadas por la administración para el cumplimiento de sus fines.

FRAGA: Es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo.

MOREAU: Es una regla obligatoria impuesta por una autoridad pública que no es el parlamento. ⁸⁵

Todos ellos sin duda que contribuyen al conocimiento científico-jurídico de esta definición; pero, lo importante es comprender los elementos de esencia de lo que es un reglamento. Nosotros encontramos como esos

⁸⁴ RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA, DICCIONARIO DE DERECHO. EDIT. PORRÚA, DÉCIMO QUINTA EDICIÓN, PAG. 423.

⁸⁵ RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA, OP. CIT. PAG. 423.

elementos los siguientes:

Primero. Que es una facultad exclusiva del Jefe del Ejecutivo,

Segundo. Es un acto legislativo, desde el punto de vista material, pero, desde el punto de vista formal es inminentemente administrativo.

Tercero. Es de gran parecido a la ley, pero, la diferencia estriba, en que el reglamento amplía y especifica lo que en forma genérica ha ordenado la ley.

Así las cosas, hemos expuesto un austero esquema de la presente situación jurídica del comercio internacional, misma que ha ampliado aun más la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para la solución de controversias que se susciten con motivo de la gran diversidad en el comercio exterior.

CONCLUSIONES

Para iniciar éstas, necesitamos precisar, de forma individual el contenido de cada capítulo.

Comenzando con el primero, el cual ubica al Tribunal Fiscal de la Federación desde su origen en Francia, el sistema de justicia que se va adquiriendo, su asimilación en nuestro sistema mexicano de justicia, hasta adquirir su propia naturaleza, ésta le da el carácter de un tribunal eminentemente administrativo. Las razones son varias, como las siguientes:

PRIMERA.- Por ser un órgano que nace en el seno del Poder Ejecutivo el cual le da su propia naturaleza de administrativo.

SEGUNDA.- En razón de su competencia, ya que además de conocer de las contiendas en materia fiscal, conoce aún más de las de carácter administrativo, de aquí nuestro estudio y análisis.

TERCERA.- Al ser un órgano jurisdiccional administrativo por estar dentro del Poder Administrativo, sus actos, procedimientos y resoluciones son administrativos, por lo tanto toda su actividad es administrativa en sentido formal.

CUARTA.- No obstante que en sus inicios la idea fue que sólo conociera y resolviera la actividad de la hacienda pública, la realidad rebazó a ésta, y justificadamente ya que la materia fiscal se debe en primer orden al derecho administrativo y no éste a aquella.

En cuanto al segundo de los capítulos podemos aludir lo siguiente: se concentra en el proceso de creación del citado tribunal, ya que como se sabe éste no inició como una idea original de nuestro sistema jurídico, sino como imitación del sistema de justicia francés.

Lo más importante desde nuestra concepción es que inició su actividad sin base constitucional alguna, y no sólo eso, sino que duró así 10 años sin que fuera impugnado de inconstitucional, acto seguido de su creación fue la innovación del Código Fiscal de la Federación de 1938, que innovó al reglamentar el aspecto contencioso y el oficioso de la actividad tributaria además de incrementar la competencia al citado órgano de justicia. Otra de las novedades no menos importante lo fue la Ley Orgánica del tribunal en comento, ya que separó el procedimiento del juicio de nulidad, dejándolo inserto en el código, y ésta se reservó los aspectos competenciales y de estructura interna y externa del tribunal.

Pasando al análisis del tercer capítulo encontramos que lo más significativo fue la base constitucional del tribunal. Si ésta se dio básicamente con dos reformas, la de 1946 y la de 1967. La primera le da cabida al citado órgano con la frase "tribunales administrativos creados por ley federal", mientras que la segunda de ellas los llamó "tribunales de lo contencioso--administrativo". De una u otra forma los considera para su creación y funcionamiento, pero la reforma más importante lo fue apenas en 1993, juzgue usted mismo.

El 25 de octubre de este año se reformó el artículo 104 de la Constitución General de la República, agregándose el inciso "B", en primer lugar estableció que el Congreso de la Unión es el facultado para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con el numeral 73 de dicho ordenamiento; por otra parte cita el artículo 122 que ordena que el Gobierno del Distrito Federal a través de la Asamblea de Representantes expida la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. Lo que ya hemos criticado ampliamente en el contenido de este capítulo, donde lo incitamos a que ponga especial atención ya que es por demás indignante tal situación.

Así mismo el inciso en comento establece para el caso de revisión fiscal, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito que en materia administrativa hay, a diferencia de que anteriormente conocía la Suprema Corte de Justicia.

También es creado el nuevo Código Fiscal de 1967, el cual ordenó de forma más detallada el procedimiento ventilado en el tribunal fiscal, así mismo aglutinó las causales de improcedencia y sobreseimiento, que si bien es cierto que ya existían éstas estaban dispersas por diversas legislaciones tributarias.

En este capítulo tratamos lo concerniente a la competencia concurrente que se dio entre el Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que al final de varias reformas quedara éste último con la exclusividad del conocimiento de las contiendas suscitadas entre la hacienda pública y los particulares.

Y el último punto de este capítulo es el de la nueva Ley Orgánica de 1977, ésta cambió la estructura del multicitado tribunal, ya que dividió la competencia por Salas, la Superior y las Regionales fijando así la competencia y funciones de las mismas.

Pero, sin duda alguna se incrementó más la competencia ya que se creó la fracción IX que trata de las garantías de obligaciones fiscales a cargo

de terceros, además de las reformas a las fracciones I , III y VIII las primeras del 31 de diciembre de 1979 y la segunda del 05 de enero de 1988.

Del cuarto capítulo, podemos colegir que son cuatro las fracciones en materia fiscal específicamente y una más en forma genérica, sí, la que da competencia al tribunal a través de otras leyes. Que ésta es la de mayor ámbito competencial, ya que independientemente de la ley sólo se requiere que ésta consagre la posibilidad de acudir al Tribunal Fiscal para que éste conozca y solucione la controversia que haya surgido con la aplicación de dicha ley.

Respecto del capítulo quinto, podemos concluir, que la justificación de agrupar la competencia del Tribunal Fiscal obedece a que en diferentes obras se trata o estudia tal como lo ha establecido la Ley Orgánica. Por lo que nuestro interés ha sido el dejar bien establecido que el citado tribunal conoce más de la materia administrativa que de la fiscal, de ahí que su naturaleza se afiance más en un tribunal eminentemente administrativo desde el punto de vista de la razón de la materia. También cabe hacer alusión que aquí se aplica la fracción X ,ya que otras leyes le dan competencia al tribunal fiscal siendo éstas administrativas, como son la Ley Orgánica de la Educación Pública, la Ley del INFONAVIT, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por citar sólo unas.

Por último tenemos el sexto de los capítulos, que es el más innovador ya que data de julio de 1993, con la nueva Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, en este capítulo hacemos ciertas críticas muy adecuadas al tiempo en que fue creada esta nueva ley a consecuencia del tratado trilateral de comercio, entre otras cosas se dejó ver que fue un trabajo rápido y por lo mismo carente del conocimiento profundo de verdaderos estudiosos del derecho, trayendo muchas fallas legislativas.

Así las cosas, sólo nos resta decir que nuestro interés se enfocó a realizar no una obra más de lo mismo, sino por el contrario, un trabajo escueto, pero, al mismo tiempo completo de lo que ha sido y es el Tribunal Fiscal de la Federación, amén de ser fácilmente entendido por sus lectores, ya que a título personal nunca encontramos una obra que incluyera todo lo referente al origen, naturaleza, y sobretodo la competencia del citado órgano.

BIBLIOGRAFÍA

1. - López Portillo, José. 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, "Obra Conmemorativa", Naturaleza Jurídica del T. F. F. .
2. - Ortiz Arreola, Leopoldo. 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, "Obra Conmemorativa", Naturaleza del T. F. F. .
3. - Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, "Prólogo de Serra Rojas, Andrés. Editorial Porrúa, México 1959.
4. - Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, julio--septiembre de 1956, Editada por el propio T. F. F. .
5. - Lomelí Cerezo, Margarita. Estudios Fiscales, Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1984.
6. - Margain Manautou, Emilio. Contencioso de Anulación o Ilegitimidad, Editorial Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México 1964.
7. - Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, antigua librería Robledo, México 1964.
8. - Carrillo Flores, Antonio. Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación, "un testimonio", Impresor Manuel Casas, México 1966.
9. - Ley de Justicia Fiscal, promulgada el 27 de agosto de 1936, y publicada en el "Diario Oficial" el 31 de agosto de 1936.
10. - Nava Negrete, Alfonso. Días y Trabajos del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, Revista de Administración Pública, Madrid, España 1983.
11. - L. Vallarta, Ignacio. Estudio Sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico Coactiva, México 1885.
12. - Código Fiscal de la Federación, promulgado el 30 de diciembre de 1938, y publicado el 31 de ese mes y año.
13. - "Diario Oficial" publicado el 30 de diciembre de 1946.
14. - "Diario Oficial" publicado el 25 de octubre de 1967.
15. - "Diario Oficial" publicado el 25 de octubre de 1993.
16. - Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en "Diario Oficial" del 25 de febrero de 1971.
17. - J. Couture, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina 1966.
18. - Constitución General de la República, Editorial Porrúa, 105ª Edición. México 1994.

19. - Ley del Seguro Social, México 1993.
20. - Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de 1972.
21. - Ley Federal de Instituciones de Fianzas, "Diario Oficial" del 14 de julio de 1993.
22. - Ley Federal de Protección al Consumidor, Reforma "Diario Oficial" del 24 de diciembre de 1992.
23. - Heduán Virués, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Cía. Editorial Continental, México 1961.
24. - Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, "Diario Oficial" del 29 de julio de 1976.
25. - Ley del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, "Diario Oficial" del 27 de diciembre de 1983.
26. - Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, "Diario Oficial" del 24 de diciembre de 1966.
27. - Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, "Diario Oficial" del 30 de diciembre de 1977.
28. - Ley de Obras Públicas, "Diario Oficial" del 31 de diciembre de 1980.
29. - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reforma "Diario Oficial" del 21 de julio de 1992.
30. - Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, Reforma "Diario Oficial" del 10 de enero de 1994.
31. - Ley del Banco de México, "Diario Oficial" del 23 de diciembre de 1993.
32. - Ley Orgánica del Banco de México, "Diario Oficial" del 21 de diciembre de 1984.
33. - Ley de Comercio Exterior, "Diario Oficial" del 27 de julio de 1993.
34. - Prontuario de Derecho Fiscal, Código Fiscal de la Federación, Editorial taxxx, Edición 6ª, México 1993.
35. - Lomelí Cerezo Margarita, Convenios Fiscales Internacionales, Editorial T.F.F. , México 1993.
36. - Sepúlveda Carmona, Sofía. Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Agosto de 1993.
37. - De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 15ª Edición.