

321309

7

24.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LA INCORPORACION DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR A LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
EDGARDO EVELIO CRUZ GONZALEZ

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. JUAN ANDRES LEDEZMA FUENTES
CED. PROFESIONAL 1610991

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



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.

GRACIAS:
A MIS PADRES: LIC. EVELIO CRUZ RAMÍREZ y
LIC. ALICIA GONZÁLEZ CAPISTRÁN, quienes me
enseñaron a amar esta profesión, constituyéndose
en modelo y estímulo constantes en mi vida.

A MI HERMANO. EVERARDO ELÍAS CRUZ
GONZÁLEZ.

A Don Miguel González Vargas, Sra. María de
Jesús Capistrán Beltrán, Sra. Cecilia Ramírez
Herrera y Prof. Heliodoro Torres Olivares.
A Claudia Silva Barrera.

Al Lic. Ricardo Sergio de la Rosa Vélez,
a la M. en C. María E. Leguizamón Ferrer
y al Prof. Manuel Rosillo Segura.

A mis maestros, con singular admiración y
respeto.

Al Colegio y Universidad del Tepeyac.

A los amigos de siempre.

A mi asesor, Lic. Andrés Ledezma.
A mi revisora, Dra. Rosa Hilda Lora.

Sobre todo, gracias a Dios.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS DERECHOS DE AUTOR.	1
1.1. La Administración Pública y el Acto Administrativo.	2
1.1.1. La Administración Pública.	2
1.1.2. El Acto Administrativo.	6
1.1.2.1. Concepto.	6
1.1.2.2. Régimen Jurídico del Acto Administrativo.	7
1.1.2.3. Elementos del Acto Administrativo.	8
1.1.2.4. Efectos del Acto Administrativo.	11
1.1.2.5. La Falta del Acto Administrativo.	12
1.1.2.6. Extinción del Acto Administrativo.	13
1.1.2.7. Ejecución y Cumplimiento del Acto Administrativo.	15
1.2. El Procedimiento Contencioso Administrativo.	16
1.2.1. El Procedimiento en General.	16
1.2.2. El Procedimiento Administrativo.	18
1.2.3. El Procedimiento Contencioso Administrativo.	20
1.3. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.	22
1.3.1. Competencia en General.	22
1.3.2. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.	26
1.4 Ley Federal del Derecho de Autor.	39
1.4.1 Concepto de Derecho de Autor.	39
1.4.2 Regulación Actual.	40
CAPÍTULO SEGUNDO. ANTECEDENTES DE LA COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	61
2.1. Origen del Contencioso Administrativo.	62
2.2. Origen del Contencioso Administrativo en México.	65
2.2.1. La Colonia.	65
2.2.2. El México Independiente.	71

2.3. Surgimiento y Evolución de su Competencia.	75
2.3.1. Dos Testimonios de su Nacimiento.	76
2.3.2. La Ley de Justicia Fiscal de 1936.	84
2.3.3. El Código Fiscal de 1938.	89
2.3.4. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.	97
2.3.5. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.	101
2.3.5. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996.	112
CAPÍTULO TERCERO. LA INCORPORACIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR A LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN	119
3.1. De los Procedimientos no Administrativos.	128
3.2. De los Procedimientos Administrativos.	133
CONCLUSIONES.	142
LEGISLACIÓN	146
BIBLIOGRAFÍA	147

INTRODUCCION

La propiedad intelectual se ha transformado hoy en una actividad importante para todos los países.

La evolución tecnológica, comercial y científica ha obligado en nuestro país a que los legisladores se ocupen más de la propiedad autoral y es así como a fines del año pasado, se promulga la Ley Federal del Derecho de Autor, misma que analizamos en lo que concierne a sus diversos procedimientos y los medios de impugnación con que cuentan los gobernados para la defensa de sus intereses.

Hemos notado en dicho análisis que los medios de defensa planteados se encuentran mal canalizados, a nuestro juicio, y que su efectividad sería mejor si se pudieran dejar a la jurisdicción de el propio poder ejecutivo; limitando al judicial el conocimiento de los delitos en la materia y del amparo.

Así es como en el desarrollo del primer capítulo, nos dedicamos a conceptualizar al Derecho de Autor, la legislación aplicable, a las autoridades competentes en la materia y a los actos que con motivo de la aplicación de la ley emiten las autoridades autorales.

Dentro del desarrollo del primer capítulo, establecemos la existencia de un órgano jurisdiccional que como una de sus funciones, ostenta la de calificar la legalidad de los actos de la autoridad administrativa centralizada; y que si bien su competencia pareciera limitarse a cuestiones meramente fiscales, lo cierto es que gracias a su probidad e imparcialidad, ha ido acrecentando su campo de acción.

En el desarrollo del capítulo segundo exponemos que desde tiempos inmemoriales, el establecimiento de un órgano de jurisdicción administrativa se ha convertido en una necesidad para los pueblos, sobre todo en aquéllos en que la actuación de los gobernantes llevaba a pensar que el estado era y se debía al soberano y no a los pueblos.

Relatamos también en el capítulo segundo como a lo largo de la historia moderna y contemporánea de nuestro país han existido corrientes que apoyan el establecimiento de tribunales contencioso-administrativos y otros que defienden más el sistema judicialista; imponiéndose finalmente los primeros.

En este capítulo intermedio observamos el lento evolucionar del Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal contencioso administrativo y la creciente demanda de órganos de impartición de justicia administrativa a nivel federal.

Completa los tres capítulos de esta tesis un análisis efectuado a los diversos medios de impugnación que contempla la Ley Federal del Derecho de Autor y la

proposición de su posible ingreso al Tribunal Fiscal de la Federación como una materia más de su competencia.

Capítulo I
El Procedimiento Administrativo y los
Derechos de Autor

1.1 La Administración Pública y el Acto Administrativo.

1.1.1 La Administración Pública

El hombre para interrelacionarse con los demás, ha dado vida al Derecho y al Estado. Al Estado lo ha creado como una persona moral, capaz de representar la voluntad de todos los sujetos que lo componen utilizando al Derecho como su principal instrumento.

Dicha voluntad reside principalmente en el pueblo, y le confiere un poder soberano al Estado con el cual podrá autodeterminarse; sin embargo, esa determinación necesariamente lleva consigo una necesidad de autolimitación.

Estos conceptos son definidos por Ignacio Burgoa de la manera siguiente:

"La autodeterminación es la nota sustancial expresiva del poder soberano o soberanía, en el fondo entraña la autolimitación, pues si autodeterminarse implica darse a sí mismo una estructura jurídico-política, esta estructura que es normativa, supone una limitación, es decir un señalamiento de límites. La autodelimitación, sin embargo no es inmodificable, ya que cuando la acción decide autodeterminarse de diversa manera en el

desempeño de su poder soberano, cambia sus estructuras y, por ende, los límites que éstas involucran¹.

Así, la voluntad popular le confiere a los estados tanto facultades como limitaciones, y en nuestro país le ha permitido al estado mexicano constituirse en soberano, lo que implica que no se encuentre sujeto de un modo interior o exterior a alguno otro.

En el artículo 39 de la Constitución mexicana, ha quedado plasmada la idea de la voluntad popular, es decir, un poder que radica en la sociedad, pueblo o nación.

La misma voluntad le ha conferido a los Poderes de la Unión el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano.

El poder representa una forma de expresión de la autoridad y a decir de algunos autores, la más idónea; tal es el caso de Andrés Serra Rojas, quien afirma que poder se debe entender como "la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía"², es decir, el poder aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Por lo tanto, la autoridad de que gozan los órganos del Estado proviene de la misma voluntad del Pueblo, debido a que él mismo los elige para que puedan fungir como órganos de poder.

¹ Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano, p. 244

² Andrés Serra Rojas. Ciencia Política, p. 379

El poder en México, en términos del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta división tiene una causa; el poder no debe estar concentrado únicamente en una persona, porque una persona sería incapaz de administrar, legislar e impartir justicia en una nación, ya que a lo largo de la historia se ha observado que la finalidad de la creación de un Estado, llamado bien común, se va perdiendo por la ambición del soberano y lo convierte en tirano sin legitimación. Resultando necesario entonces que el poder sea depositado en tres sectores, a saber: uno que legisle, uno que administre y uno que imparta justicia; de ahí la constitución de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

a) El Poder Legislativo. En un estado de legalidad, resulta necesaria la presencia de un órgano que pueda crear las leyes para el correcto funcionamiento del mismo. Ésta resulta ser la facultad primordial del poder legislativo; sin embargo, por virtud del artículo 73 de la Constitución mexicana, al poder legislativo se le encomiendan otras tareas, tales como imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto, declarar la guerra, conceder licencia al Presidente de la República, aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República, etc.

b) Poder Judicial. En opinión de Jorge Carpizo, el poder judicial "dirime los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia"³. Pero además señala que en algunos países posee este poder una segunda atribución, consistente en **el control constitucional de las leyes y**

³ Jorge Carpizo. Estudios Constitucionales, p. 301

actos de los otros dos poderes. Es decir, se convierte en un órgano de control constitucional de los actos de los otros poderes y no en un órgano de control de la legalidad común, pues de ser así, estaríamos hablando de una invasión de poderes.

c) El Poder Ejecutivo. El artículo 80 de la Constitución de nuestro país, nos señala que el ejercicio del Poder Ejecutivo (supremo) se deposita en un solo individuo, cuya denominación será "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". En opinión de Miguel Acosta Romero, este Poder Ejecutivo, tiene a su cargo "toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos"⁴. Dicha actividad estatal se define como la Administración Pública. La principal función del Poder Ejecutivo es administrar, y esta administración debe tener como fin un bien común o un bien para todos los miembros componentes del Estado.

La función y estructura de la Administración Pública está regida por un conjunto de normas y es entonces cuando nace el Derecho Administrativo. Esta rama del Derecho la define Emilio Margain como el "conjunto de normas y de principios que regulan la administración pública en sus relaciones con los particulares, con los demás poderes de la unión y entes públicos, su organización interna, la prestación de los servicios públicos y explotación de sus bienes, así como el control de la legitimidad de sus actos"⁵. Todas las

⁴ Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, p. 117

⁵ Emilio Margain Manautou. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, p. 10

actividades descritas con anterioridad, la Administración Pública las lleva a cabo por medio de "actos administrativos".

1.1.2 El Acto Administrativo

Declamos en el punto anterior que las funciones que realiza el ejecutivo para cumplir sus objetivos las realiza a través de actos administrativos, los cuales, independientemente de cómo sean definidos no dejan de ser actos jurídicos tendientes a producir consecuencias de derecho.

1.1.2.1 Concepto

De los diversos conceptos de acto administrativo que existen, citaremos sólo algunos.

Rafael de Pina señala que acto administrativo es una "declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa"⁶.

Emilio Margain indica que acto administrativo es "aquél mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los

⁶ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho, p. 49

ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento"⁷

Nava Negrete lo define como "todo acto que provenga de un órgano administrativo. Basta que un órgano sea administrativo para que todos sus actos sean actos administrativos"⁸

Creemos que tanto Emilio Margain como Alfonso Nava Negrete, son omisos en sus concepciones, puesto que explican en qué consiste el acto administrativo como unidad y no realizando una separación de sus elementos, cuestión que realiza Rafael de Pina.

En nuestra concepción, el acto administrativo es una manifestación de la voluntad de un órgano administrativo tendiente a producir consecuencias de derecho y cuya finalidad es proporcionar un bien común, todo ello, de conformidad con los ordenamientos legales que regulan la actividad de la administración pública.

1.1.2.2 Régimen Jurídico del Acto Administrativo.

Los actos administrativos en la actualidad se rigen tanto por el Derecho Administrativo como por las normas de Derecho Privado. Esto se debe a que la administración pública, además de actuar como parte del poder soberano del estado, puede celebrar contratos considerados de Derecho Privado, como la compraventa o la

⁷ Emilio Margain Manautou. Op. Cit. p. 79

⁸ Alfonso Nava Negrete. Derecho Administrativo Mexicano, p. 288

constitución de sociedades mercantiles, entre otros. Es por ello que el acto administrativo se rige tanto por el Derecho Administrativo como por el Derecho Privado (llámese Civil, Mercantil, etc), y no por ello dejarán de ser actos administrativos los que realicen.

La regulación jurídica del acto administrativo lo encontramos principalmente en: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, y demás leyes y disposiciones reglamentarias que regulen la actividad de la Administración Pública Federal.

1.1.2.3 Elementos del Acto Administrativo.

Los elementos del acto administrativo se clasifican lo mismo que el acto jurídico en general, en:

- a) Elementos de existencia; y
- b) Elementos de validez

a) Elementos de existencia. Dentro de éstos encontramos al sujeto, voluntad, y objeto.

- **SUJETO.** Se trata del órgano administrativo que emite el acto y para hacerlo, deberá fundamentar y motivar su actuación y su existencia, pues de no ser así, el acto que emita será inexistente. Esto es porque si la autoridad es inexistente, no puede dársele existencia jurídica al acto emitido por la misma. La Ley Federal

de Procedimiento Administrativo señala, en las fracciones I y X del artículo 3º, como elemento del acto al sujeto emisor y es aquí cuando hacemos una crítica al ordenamiento legal citado y al Código Fiscal de la Federación, puesto que contemplan en la primera fracción del artículo 3º en relación con el 5º y en el numeral 238 fracción I, respectivamente, como causal de nulidad del acto la incompetencia del funcionario, pero no así su inexistencia y para fundamentar los fallos, que declaren ilegal una resolución por inexistencia del funcionario emisor, no se encuentra en la ley una forma expresa para fundarlo. Creemos entonces que el legislador confunde la incompetencia con la inexistencia, tratándose de cuestiones totalmente.

- **VOLUNTAD.** La voluntad la entendemos como un querer. Esa voluntad dentro del Derecho debe ser manifiesta, y para ello, la Administración al momento de exteriorizar su voluntad debe cumplir, en opinión de Acosta Romero⁹, con los requisitos siguientes:

- a) Ser espontánea y libre;
- b) Encontrarse dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, lesión, etc., y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

Los requisitos mencionados se encuentran en las fracciones V, VII, VIII y IX de la ley procedimental citada.

- **OBJETO.** El objeto de un acto administrativo consiste en la creación de las consecuencias de derecho, sin embargo la mayoría de los autores coinciden en que a los actos jurídicos corresponde un objeto directo y un objeto indirecto.

⁹ Miguel Acosta Romero. Op. Cit. p. 727

- a) El objeto directo del acto administrativo consiste en la creación, transmisión, modificación y extinción de derechos y obligaciones.
- b) El objeto indirecto será la realización de la actividad del órgano del Estado, es decir el cumplir con sus cometidos.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos:

- 1) Ser posible física y jurídicamente;
- 2) Ser lícito; y
- 3) Ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

Encontramos el objeto en la fracción II del artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

b) Elementos de validez. Dentro de los elementos de validez encontramos la forma, fundamento, motivo y fin.

- **FORMA.** Para que el acto pueda ser percibido por los particulares, requiere que sea plasmado de un modo que sea de fácil comprensión y de ello resulta que la forma escrita sea la ideal.
- **FUNDAMENTO Y MOTIVO.** Nava Negrete¹⁰, incluye como elemento de validez al fundamento y motivo. Por mandato constitucional, los actos además de estar fundados, deben señalar el motivo o las causas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; para lo cual resulta aplicable la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito,

¹⁰ Alfonso Nava Negrete. Op. Cit. p. 292

visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 54 de junio de 1992 que a la letra dice:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Nava Negrete¹¹ señala que aún cuando pareciera que el motivo se da antes que el acto, la realidad es que forma parte del mismo, puesto que es la razón de ser del acto.

- FIN. La finalidad de un acto administrativo es conseguir el bien común. La finalidad es el cumplimiento de una potestad distinta al objeto, puesto que el objeto se refiere a consecuencias inmediatas del acto, aún cuando se trate del objeto indirecto; y el fin refiere a sus consecuencias últimas.

1.1.2.4 Efectos del Acto Administrativo.

Como efecto debemos entender la consecuencia del acto. La Administración, quien se encuentra facultada para emitir actos administrativos, lo hace con el propósito de crear consecuencias jurídicas o de Derecho.

¹¹ Idem

1.1.2.5 La falta del Acto Administrativo.

También se le conoce como silencio administrativo. Resulta que la autoridad no emite acto alguno cuando se le solicita o simplemente cuando de oficio lo debe emitir.

Las distintas leyes le reconocen ciertas calidades al silencio administrativo:

- Cuando el silencio administrativo es igual a un acto favorable al particular, también llamado "Positiva Ficta". Ello implica un ahorro de trabajo para la Administración Pública al momento de resolver sobre determinada situación, puesto que al cumplirse el plazo marcado por la ley y no existiendo la resolución o la emisión del acto por la autoridad competente, se debe entender que la petición o resolución que espera el particular le es favorable. A manera de ejemplo, se transcribe textualmente un fragmento del artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo que se refiere a la constitución de un sindicato. "Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo. Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes a expedir la constancia respectiva".
- Cuando el silencio administrativo, produce las consecuencias de confirmar las resoluciones que emitió el inferior, tratándose de un recurso administrativo.

Ejemplo. El artículo 94 en relación con el 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo precisa que en caso de silencio administrativo durante cuatro meses o más, tratándose de la resolución a un recurso, el recurrente podrá esperar "la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado".

- Cuando el silencio administrativo produce las consecuencias de negar las peticiones o resoluciones que espera el particular, también conocida como "Negativa Ficta". Ejemplo. El Código Fiscal de la Federación en su artículo 37 indica que, "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser reusueeltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte".

1.1.2.6 Extinción del Acto Administrativo.

En su Diccionario de Derecho, Rafael de Pina refiere a la extinción como "la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de derecho"¹², es decir se presupone la existencia de un acto jurídico, en el caso de un acto administrativo que resultare existente y legal, pero que por ciertas circunstancias la relación jurídica que vinculaba a las partes desaparece.

¹² Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. p. 256

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el numeral 11, menciona seis circunstancias por las cuales el acto administrativo se puede extinguir y consisten en:

- 1) Cumplimiento de su finalidad;
- 2) Expiración del plazo;
- 3) Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- 4) Acaecimiento de una condición resolutoria;
- 5) Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- 6) Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Creemos que la Ley es omisa puesto que la prescripción y la caducidad constituyen por sí solas y sin necesidad de una resolución jurisdiccional, una forma de extinción del acto administrativo. Ello ha obligado a nuestro tribunal contencioso administrativo federal, en los procedimientos administrativos, a tener como ley supletoria de los procedimientos administrativos al Código Fiscal de la Federación y no siempre a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En conclusión, debemos tomar tanto a la prescripción como a la caducidad como formas de extinción de un acto administrativo.

1.1.2.7 Ejecución y cumplimiento del Acto Administrativo.

Emitido el acto administrativo por la autoridad competente y cumpliendo los requisitos exigidos por la ley, el acto administrativo, en caso de ser dirigido a un particular, debe ser cumplido por éste. Para que ello pueda ocurrir deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- **EJECUTIVIDAD.** Mas que un requisito, implica una facultad que tiene el mismo acto, por la cual resulta presuntamente legal y puede surtir efectos jurídicos y ejecutarse sin tener que recurrir a un órgano jurisdiccional para poder hacerlo efectivo.
- **NOTIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** Debe ser notificado a fin de que surta sus efectos. A este respecto Alfonso Nava Negrete¹³ plantea si el acto administrativo existe jurídicamente antes o después de ser notificado y coincidimos con él en cuanto a que sólo hasta que es notificado el acto administrativo se tiene por realizado, puesto que no es suficiente la existencia del documento en el que conste dicho acto. El artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo divide a las notificaciones en :

- a) Personales;
- b) Mediante oficio entregado por mensajero, correo certificado con acuse de recibo o telefax; y
- c) Por edicto.

Además, el siguiente 36 de la ley procedimental citada, indica la forma de notificar un documento a fin de que pueda producir sus efectos jurídicos.

¹³ Alfonso Nava Negrete. Op. Cit. p. 304

- **EJECUTORIEDAD.** Cuando el acto es notificado al particular y surte sus efectos jurídicos, el ordenamiento legal sobre el que se funda o el acto mismo otorgan término al particular para darle cumplimiento, sin embargo de no cumplir éste con los términos que le fija la ley, la autoridad obligará coactivamente a su cumplimiento.

1.2 El Procedimiento Contencioso Administrativo

1.2.1 El Procedimiento en General

Se suele confundir en la terminología jurídica los vocablos "proceso" y "procedimiento", ello ha trascendido al nivel de las leyes y prueba de ello es la utilización indistinta o equivocada que encontramos en las diversas leyes adjetivas.

Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, concibe al proceso como "el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra es sinónima de la de juicio". Al procedimiento lo entiende como el "conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio"¹⁴.

¹⁴ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. p. 382

De lo asentado en el párrafo anterior, llama la atención la afirmación de que proceso sea un sinónimo de juicio, puesto que algunos otros autores como Cipriano Gómez Lara, opinan que el juicio es una parte del proceso, es decir, que al proceso debemos dividirlo en etapa de Instrucción y etapa de juicio, en la cual el juez realizará una valoración de la norma y del caso concreto que se le plantea para poder llegar a una conclusión o sentencia¹⁵. Esta reflexión nos lleva a concluir que el proceso es un todo.

Ahora bien, respecto al procedimiento, es importante hacer notar que la mayoría de los autores coinciden en que se trata de un concepto puramente formal y que los procedimientos son actuaciones tendientes por lo regular a lograr una unidad o proceso. Inclusive existen procedimientos que no forman parte de un proceso o que no tienden a lograr esa unidad, dentro de los cuales podemos citar al pago de contribuciones, el trámite de una licencia de conducir, la inscripción de algún documento en el Registro Público de la Propiedad, etc. En razón de lo que se ha expuesto, "la palabra procedimiento en el campo jurídico, no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso"¹⁶.

El proceso entonces debemos tomarlo como el continente y al procedimiento como el contenido, aunque ya hemos dicho que este último no siempre es parte de aquél, pero, un proceso, necesariamente necesita en sus etapas de instrucción y juicio de diversos procedimientos para lograr una unidad.

¹⁵ Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso, p. 291

¹⁶ Idem

Es aquí cuando criticamos la denominación que el legislador le otorga al Contencioso Administrativo. El legislador le ha llamado "Procedimiento Contencioso Administrativo", siendo que se trata de un proceso. Llegamos a la anterior conclusión al observar que a partir del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, en que se tiene por admitida la demanda, se abre la etapa de instrucción; cerrándose ésta, conforme al artículo 235 del mismo ordenamiento legal, una vez que se vence el plazo para que las partes formulen sus alegatos; debiendo emitir los magistrados integrantes de la sala su resolución o juicio, dentro de los 60 días siguientes al cierre de la instrucción. Entonces, si hemos visto que el Contencioso Administrativo, consta de 2 partes: Instrucción y juicio, que finalmente da como resultado un proceso jurisdiccional, a nuestro parecer, resulta errónea la denominación de "Procedimiento Contencioso Administrativo", cuando en realidad se trata de un Proceso Contencioso Administrativo.

1.2.2 El Procedimiento Administrativo

Tomando en cuenta los conceptos que se han expuesto, debemos entender al Procedimiento Administrativo como aquellas formas que debe seguir la Administración Pública en su actuación frente al gobernado y viceversa. Dicha actuación podrá implicar facultades de sanción, verificación de cumplimiento de obligaciones, etc., y por parte del particular, la solicitud o trámite de algún permiso, licencia, contenidos todos en las leyes administrativas.

Resulta necesario hacer notar, que en nuestro país, ha sido difícil poder concentrar la actuación de la Administración Pública en un solo código o ley. Así, hasta el día 31 de mayo de 1995, los procedimientos administrativos se regulaban de acuerdo a las leyes federales competentes para cada materia, pero a partir del siguiente 1º de junio, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la que se pretendió dar uniformidad a todos los procedimientos citados, excluyendo a las materias fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones.

Dicha ley, además de regular los procedimientos que se siguen en las distintas dependencias administrativas, le confiere la facultad al gobernado inconforme con las resoluciones o actos de administración pública centralizada que ponga fin al procedimiento, de someterlas a una revisión ante el superior jerárquico o a quien por ley se encuentre facultado para ello, mismo que podrá confirmar, declarar la inexistencia, nulidad o modificar el acto impugnado.

Por lo tanto, las actuaciones procedimentales que regula la Ley Federal del Derecho de Autor, con excepción del arbitraje y los delitos en materia, por no constituir procedimientos administrativos, tendrán que ser reguladas en base a la ley procedimental citada.

1.2.3 El Procedimiento Contencioso Administrativo

Cuando las resoluciones de la autoridad administrativa se someten a la revisión mediante un recurso administrativo, en opinión de Emilio Margain¹⁷, puede ocurrir que:

a) Muchos funcionarios de la administración pública piensan al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma;

b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe, que la resolución recurrida se confirmará, es decir, la autoridad emisora sabe que su acto será recurrido y busca con el superior jerárquico, cómo evitar errores o precisar posibles argumentos que no lo nulifiquen; y

c) El particular considera que al percatarse la Administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la solución del caso.

Es por ello que los gobernados necesitan medios de defensa o control de legalidad ordinaria, de tal manera que puedan impugnar los actos administrativos ante órganos jurisdiccionales autónomos y de ahí nacen los juicios y tribunales contencioso administrativos.

El procedimiento contencioso administrativo, que no es un procedimiento, sino un proceso, por las razones asentadas en el punto 1.2.1, es "un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia o etapa procesal, por medio de la cual los administrados pueden lograr la

¹⁷ Emilio Margain Manautou. El Recurso Administrativo en México, p. 21

defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales".¹⁸

Argañaraz señala que "la materia contencioso administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses".¹⁹

Serra Rojas, indica que "El Contencioso Administrativo o Proceso Administrativo, es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone - después de agotada la vía gubernativa- en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública -federal o local- por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente en favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto".²⁰

Expuestas las definiciones anteriores, hacemos notar que ningún autor se refiere al "Contencioso Administrativo" como un procedimiento, inclusive Serra Rojas que lo refiere

¹⁸ Manuel Lucero Espinoza. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. p. 17

¹⁹ Manuel Argañaraz. Tratado de lo Contencioso-Administrativo, p. 13

²⁰ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, p. 783

como un recurso, titula el concepto como proceso administrativo y señala que al ser un proceso jurisdiccional resultaría repetitivo llamarle contencioso, sin embargo en nuestra opinión no deja de ser más que un pleonazgo. Pero el referirse al contencioso administrativo como un procedimiento, resulta un error grave, puesto que éste se constituye como un verdadero proceso jurisdiccional.

1.3 Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.3.1 Competencia en General

Los conceptos de competencia no varían mucho; en general se refieren a la "facultad que tiene un tribunal para decidir, mediante una sentencia y después de oír a las partes, a quién corresponde el derecho que se disputa"²¹.

En su Diccionario de Derecho, Rafael de Pina, señala que es "la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto...Idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos".²²

Podemos encontrar entonces que la competencia significa la potestad o facultad del órgano que se encarga de juzgar para actuar sobre un caso concreto, esto se infiere porque aún cuando existen juzgadores, no todos pueden resolver cualquier controversia que les sea presentada, sino que es necesario que la ley les indique acerca de cuáles

²¹ Efraín Moto Salazar. Elementos de Derecho. p. 130

²² Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. p. 158

asuntos deben conocer y en qué medida, pues debemos recordar que las autoridades, inclusive las jurisdiccionales deben actuar hasta donde la ley se los permite.

Por lo anterior, los tratadistas clasifican la competencia de la siguiente manera:

- a) Competencia por materia
- b) Competencia por grado
- c) Competencia por territorio
- d) Competencia por cuantía o importancia del asunto

A continuación se examinarán los criterios de determinación de competencia mencionados con anterioridad:

a) Competencia por materia. Dentro del derecho existen diversas materias (civil, penal, familiar, administrativa, fiscal, electoral, agraria, laboral, etc), las cuales contemplan rasgos que las hacen particulares y además distintas de las demás. El juzgador estaría imposibilitado para conocer de todas esas materias en lo particular y poder aplicar las distintas leyes sustantivas y adjetivas a los casos concretos. Es por ello, que de acuerdo a nuestra Constitución y a las distintas leyes orgánicas, se han creado diversos tribunales u órganos jurisdiccionales que atienden a una materia en particular. Un ejemplo claro de lo anterior lo es el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual le confiere la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativos,

dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y cuya función sea dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares; también ejemplifica lo expuesto, las diversas fracciones del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las cuales dividen la competencia de los tribunales colegiados de circuito en las distintas materias, penal, administrativa, civil, mercantil y laboral.

b) Competencia por grado. A este respecto, Cipriano Gómez Lara, señala que la competencia en razón del grado, "presupone los diversos escalones o instancias del proceso y trae aparejada la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional". Nuestra Constitución en su artículo 23, reconoce únicamente tres instancias y por lo regular los tribunales o autoridades jurisdiccionales de mayor grado o de segunda instancia se convierten en revisores de los órganos de primera, salvo algunos casos en particular, puesto que existen órganos jurisdiccionales de segunda instancia que resuelven de asuntos que no han sido resueltos por los de primera instancia. Un ejemplo que podemos citar de ello es el artículo 20, fracción I, inciso "b" de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual le otorga competencia a las secciones de la sala superior de dicho Tribunal para resolver de asuntos en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c) Competencia por territorio. El territorio nacional es muy extenso, sería imposible concentrar los órganos jurisdiccionales en una población y ofrecer una eficiente impartición de justicia. Resulta necesario entonces que el territorio nacional se divida en regiones y que en cada una de ellas, únicamente pueda juzgar el tribunal facultado para tal efecto, sin que algún otro que se encuentre fuera del área mencionada, pueda hacerlo. En base a lo anterior, las distintas leyes orgánicas de los tribunales existentes en la República Mexicana, establecen el ámbito espacial de competencia de los mismos.

d) Por cuantía o por importancia del asunto. Existen órganos jurisdiccionales creados para conocer de asuntos cuya importancia es tal, que requiere la intervención de juzgadores con mayor experiencia y conocimiento. Tal es el caso que plantea el artículo 84, fracción I, de la Ley de Amparo, en el cual se puede observar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un asunto que tenga que ver con la revisión a una sentencia de Juez de Distrito que verse sobre la Inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad de una ley, a diferencia de los recursos de revisión en general que son conocidos por los Tribunales Colegiados de Circuito.

La competencia en razón de grado, territorio, materia y cuantía, representa para el gobernado seguridad jurídica en cuanto a que únicamente podrá ser emplazado y hasta juzgado por aquel tribunal que la ostente y que además pueda fundarla en derecho; porque recordemos que a la autoridad únicamente le está permitido hacer lo que la ley le confiere.

1.3.2 Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación, constituye un tribunal en México a nivel federal que conoce de juicios contencioso-administrativos. Es decir, es un tribunal federal que juzga los actos de la Administración Pública calificados de ilegales por quien los impugna.

Los doctrinarios aún no se ponen de acuerdo en cuanto al carácter del proceso contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Así, diversos autores afirman que el contencioso administrativo que ante el Tribunal Fiscal de la Federación se lleva, únicamente busca como finalidad "el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración"²³, es decir, se convierte en un tribunal de anulación.

Emilio Margain, por ejemplo, señala que se debe considerar al Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal de anulación, porque no puede ejecutar sus propias sentencias; además que ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho Tribunal, el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener de este órgano el mandato de cumplimiento y que ante el Tribunal Fiscal, el juicio es de ilegitimidad, es decir, de violación de la ley con la resolución emitida; en cambio, ante los Juzgados de Distrito el juicio en materia administrativa es de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de los derechos

²³ Manuel Lucero Espinoza. Op. Cit. p. 25

subjetivos o de garantías individuales²⁴, citando inclusive una tesis visible en el Tomo LXV, p. 4413, del Semanario Judicial de la Federación que a continuación se transcribe:

EL TRIBUNAL CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES. Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.

El mismo Margain Manautou²⁵, identifica, citando conjuntamente a algunos autores, las diferencias entre un procedimiento contencioso de plena jurisdicción y el de anulación. Coincidiendo tanto Margain como Cortina Gutiérrez y Wallne, en que en el contencioso de plena jurisdicción el juzgador, no sólo se limita a nulificar la resolución combatida, sino que está autorizado para reformarla o "reglamentar las consecuencias de su decisión", o dictar una condenación pecuniaria contra la Administración. También coinciden en que el tribunal de plena jurisdicción puede hacer cumplir sus fallos y en el de anulación, se tiene que recurrir a otras instancias para hacer cumplir las sentencias de la autoridad jurisdiccional.

Sin embargo, nos encontramos con la posición encontrada, y a este respecto, Humberto Briseño Sierra en su obra Derecho Procesal Fiscal, nos menciona que "la simple anulación no ha sido un común denominador de las sentencias, más aún, cuando

²⁴ Emilio Margain Manautou. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Illegitimidad, p. 7

²⁵ Ibidem, pp. 4-5

se piensa en un pronunciamiento de condena como el que deriva de la resolución del tribunal que favorece la pretensión del particular a la devolución de un pago indebido²⁶ ; aclara también en el momento en que escribe su obra (1990), que si bien el tribunal no puede ejecutar, si tiene facultades para impedir que la administración activa lo haga cuando se ha pedido la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y se ha negado sin justificación alguna.

Finalmente Cortina Gutiérrez afirma 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"²⁷ y sostiene su juicio afirmando que "cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal" y que ello es propio del contencioso administrativo de plena jurisdicción en Francia.

Sin embargo, el proceso contencioso administrativo no puede ser en algunas ocasiones de plena jurisdicción y en otras de simple anulación, creemos que aún cuando se limite a declarar la nulidad de alguna resolución emitida por autoridad administrativa, dicha resolución puede no ser cumplida, y es entonces cuando al tribunal le es conferida la facultad para sancionar a la autoridad que incurra en exceso, defecto del cumplimiento de la sentencia, repetición del acto impugnado, o bien sea omisa en su cumplimiento.

²⁶ Humberto Briseño Sierra. Derecho Procesal Fiscal, p. 250

²⁷ Alfonso Cortina Gutiérrez. El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional, pp. 1-10

Conforme a las características que Emilio Margain señalaba como propias del contencioso administrativo de plena jurisdicción, es importante indicar que el Tribunal Fiscal de la Federación en el caso de que declare la nulidad de una resolución para determinados efectos, debe precisar la forma y términos en que la autoridad debe cumplir dicha sentencia²⁸, es decir, reglamenta las consecuencias de su decisión y no se limita únicamente a declarar la nulidad de la resolución combatida; así también, el Código Fiscal de la Federación indica que "si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses"; más si la autoridad demandada no lo hiciere, el propio Código contempla el recurso de queja para el caso de incumplimiento de sentencia firme, ya sea por indebida repetición del acto anulado, exceso o defecto en el cumplimiento de dicha sentencia, u omisión al cumplimiento de la sentencia pronunciada por el tribunal, recurso en el cual, además de obligar a la autoridad demandada a actuar conforme a derecho, el propio tribunal le puede imponer una multa hasta de 15 días de su salario, lo que implica tanto una condenación pecuniaria contra la autoridad demandada como una forma de lograr que el propio tribunal haga cumplir sus sentencias.

Si bien el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano de plena jurisdicción, también es necesario aclarar que en su nacimiento se constituyó como un tribunal de justicia delegada, es decir que situado dentro del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, a nombre de la Administración Pública. La justificación de su nacimiento dentro del Poder Ejecutivo se encuentra en la intención de mantener la

²⁸ Art. 239 Código Fiscal de la Federación, p 248

división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Ello lo confirma el fragmento de la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, misma con la que nace el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936, que a continuación se presenta: "Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa..." Este cuerpo jurisdiccional desde sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, sin embargo dicha competencia se ha ido ampliando o modificando de manera gradual en los ámbitos material, territorial y cuantitativo.

Tomando en cuenta la clasificación de la competencia citada en el punto 1.3.1, a continuación se señalará de manera detallada la que ostenta el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con su Ley Orgánica vigente a partir del 1º de enero de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

1) Competencia por materia. Por cuanto se refiere a la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, señalábamos en párrafos anteriores que dado su nacimiento dentro de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, dicha competencia se circunscribía al aspecto fiscal únicamente, sin embargo, dado que hoy existe la necesidad de tener un control de legalidad más eficiente en virtud de la diversidad de órganos de la Administración Pública que existen, la competencia material del Tribunal Fiscal de la

Federación ha ido en aumento, al grado tal de que existen indicios que hacen pensar que se puede convertir en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal. Actualmente el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con el artículo 11 de su Ley Orgánica, conoce de los juicios que se promueven contra las resoluciones definitivas; es decir, contra aquéllas que no admiten recurso administrativo, o cuya interposición resulta optativa con el contencioso administrativo, dentro de las que se encuentran:

- a) 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.
- b) Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- c) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- d) Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- e) Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército, de la fuerza aérea y de la armada nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de 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 versen sobre cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias que se emitan 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.

- f) Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- g) Las que se emitan sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- h) Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- i) Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados.

- j) Las que se dicten negando a los particulares la indemnización por daños y perjuicios ocasionados por la responsabilidad de un servidor público. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- k) Las que se dicten al resolver el recurso de revocación contenido en la Ley de Comercio Exterior.
- l) Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- m) Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de dicho artículo, inclusive el recurso de revisión contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- n) Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

2) Competencia por Grado. El Tribunal Fiscal de la Federación se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales.

De acuerdo con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la Sala Superior de dicho Tribunal se compone de once magistrados y podrá actuar en pleno o en dos secciones.

El pleno se integra por los once magistrados citados y para sesionar bastará la presencia de 7 de sus miembros. Conforme al artículo 16, la competencia del pleno es la siguiente:

- a) Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del pleno, así como la queja, y determinar las medidas de apremio.
- b) Resolver por atracción los juicios con características especiales en que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.
- c) Las demás que establezcan las leyes.

Las secciones se integran por cinco magistrados, de entre los cuales se eligen a sus presidentes. En razón de que la Sala Superior del Tribunal Fiscal se compone de once magistrados, el presidente del tribunal no deberá integrar alguna sección. Las secciones de la sala superior, con fundamento en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los siguientes asuntos:

- a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, cuando el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario

del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

d) Las demás que establezcan las leyes.

Existen también Salas Regionales, mismas que conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con excepción de los que correspondan resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior.

3) Competencia por territorio. A este respecto es importante resaltar que el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación divide al territorio nacional en las siguientes regiones:

- a) Del Noroeste, con jurisdicción en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- b) Del Norte-Centro, con jurisdicción en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- c) Del Noreste, con jurisdicción en los estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- d) De Occidente, con jurisdicción en los estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- e) Del Centro, con jurisdicción en los estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- f) De Hidalgo-México, con jurisdicción en los estados de Hidalgo y México.
- g) De Golfo-Centro, con jurisdicción en los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

- h) De Guerrero, con jurisdicción en el estado de Guerrero.
- i) Del Sureste, con jurisdicción en los estados de Chiapas y Oaxaca.
- j) Peninsular, con jurisdicción en los estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán
- k) Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

Y menciona que en cada una de las regiones señaladas habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior.

Tomando en cuenta la división que la Ley Orgánica realiza del territorio nacional, por cuanto a su territorio, conforme al artículo 31 del propio ordenamiento legal, las Salas Regionales conocen de los juicios que se han señalado con anterioridad de acuerdo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, con las excepciones siguientes:

- a) Cuando se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta²⁹ Ejemplo: Instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, casas de bolsa, etc.
- b) En el caso de que tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal

²⁹ Art. 7-b fracción III Ley del Impuesto Sobre la Renta, p. 15

consolidado.³⁰ Ejemplo. Todas las empresas que pertenecen al grupo Vitro (Art. 57-a Ley del Impuesto Sobre la Renta).

c) Si el demandante reside en el extranjero y no tiene domicilio fiscal en territorio nacional.

d) Cuando el demandante reside en México y no tiene domicilio fiscal. Ejemplo. Los reclamantes de pensiones civiles o militares.

En los tres primeros casos señalados, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. En el último caso, se atenderá al domicilio particular. Y, cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

4) Competencia por cuantía o por importancia del asunto. Cuando hacíamos referencia a ésta, decíamos que en ocasiones la importancia de los asuntos requería la intervención de juzgadores más experimentados; ello se presenta en el Tribunal Fiscal de la Federación por cuanto se refiere a la competencia de la Sala Superior; conociendo ésta mediante el pleno de los asuntos que se citan a continuación³¹:

a) Resolver por atracción los juicios en que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley ó reglamento, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta establecer jurisprudencia,

³⁰ Art. 57-a Ley del Impuesto Sobre la Renta, p. 65

³¹ Art. 16 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 22

así como los que el presidente del tribunal considere de importancia y trascendencia.

Por otra parte, el pleno de la Sala Superior también conoce de los siguientes asuntos:

- a) Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los juzgadores y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.
- b) Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicarles, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución, misma que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.
- c) Las demás que establezcan las leyes.

De acuerdo al artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal citado, las secciones conocerán por su importancia de los asuntos siguientes:

- a) Resolver los juicios en los casos siguientes:
 1. Los que traten de la impugnación a la resolución proveniente del recurso de revocación contenido en la Ley de Comercio Exterior.
 2. En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial,

suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

3. Los que al presidente del tribunal considera de importancia y trascendencia, y a que se sean resueltos por la Sección.

1.4 Ley Federal del Derecho de Autor

1.4.1 Concepto de Derecho de Autor.

Es importante señalar que lo que interesa para los fines del trabajo que se desarrolla, son los medios de defensa que tiene el particular ante los actos administrativos emitidos por el Instituto Nacional del Derecho de Autor y por el Registro Público del Derecho de Autor que son las autoridades que conocen del registro, controversias y sanciones (mientras no constituyan un delito) en materia de Derechos de Autor; sin embargo no por ello deja de ser importante que se establezca una noción acerca de la propiedad intelectual y su importancia social.

Miguel Acosta Romero define a los Derechos de Autor como el "conjunto de derechos morales y patrimoniales que la ley reconoce a una persona con relación a la obra producida por ella, sobre la cual tiene la libre disposición tanto moral, material, como económica, durante un plazo determinado, mientras no afecte los intereses de la sociedad. Una vez concluido el plazo, la obra es considerada como parte del acervo

cultural de la humanidad, pasando a lo que se conoce como dominio público, pero quedando siempre protegido el derecho moral³², lo que nos da una idea de que existe un derecho real sobre una obra o una creación intelectual y que el mismo debe ser reconocido mediante un acto emitido por una autoridad administrativa.

Rafael de Pina define al Derecho de Autor como un derecho "reconocido a quien lo sea de una obra científica, literaria o artística para disponer de ella y explotarla directamente y autorizar a otra persona para que la publique y reproduzca"³³, creemos que el concepto está incompleto, porque que nos refiere a un derecho reconocido y no señala a quién le va a estar otorgado, lo que adquiere relevancia en virtud de que aún y cuando resulta evidente que se trata del creador de la obra, recordemos que existen personas a su alrededor que ayudan al perfeccionamiento de la misma y no por ello se les concederá el derecho real sobre la misma, de modo que nos inclinamos por la primera definición anotada.

1.4.2 Regulación Actual

La ley vigente acerca de Derechos de Autor (LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR), se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996; la misma es reglamentaria del artículo 28 Constitucional, sus disposiciones son de orden público y se reputan de interés social. Tiene por objeto la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la Nación, protección de los derechos de los autores, de los artistas

³² Miguel Acosta Romero. Segundo Curso de Derecho Administrativo, p. 1026

³³ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. p. 212

intérpretes o ejecutantes, así como de los editores, de los productores y de los organismos de radiodifusión, en relación con sus obras literarias o artísticas en todas sus manifestaciones, sus interpretaciones o ejecuciones, ediciones, fonogramas o videogramas, emisiones así como los otros derechos de propiedad intelectual.

Los puntos de esta ley que resultan relevantes para nuestro estudio son:

- 1) El Instituto Nacional del Derecho de Autor.
- 2) El Registro Público del Derecho de Autor
- 3) Los Procedimientos Judiciales y Administrativos.

1) *El Instituto Nacional del Derecho de Autor.*

La Secretaría de Educación Pública constituye un órgano de la administración pública centralizada; dentro de sus principales atribuciones encontramos, con fundamento en el artículo 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística.

El Instituto Nacional del Derecho de Autor es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública; y dentro de sus funciones se encuentran:

- a) Proteger y fomentar el derecho de autor;
- b) Promover la creación de obras literarias y artísticas;

- c) Llevar el Registro Público del Derecho de Autor;
- d) Mantener actualizado su acervo histórico, y
- e) Promover la cooperación interinstitucional y el intercambio con instituciones encargadas del registro, protección del derecho de autor y derechos conexos.

Se le otorgan facultades para llevar a cabo las siguientes acciones:

- a) Realizar investigaciones respecto de presuntas infracciones administrativas;
- b) Solicitar a las autoridades competentes la práctica de visitas de inspección;
- c) Ordenar y ejecutar los actos provisionales para prevenir o terminar con la violación al derecho de autor y derechos conexos;
- d) Imponer las sanciones administrativas que sean procedentes, y
- e) Las demás que le correspondan en los términos de la ley que se estudia, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.

A cargo de este instituto, se encuentra un director general que es nombrado y removido por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Educación Pública.

2) El Registro Público del Derecho de Autor

El Registro Público del Derecho de Autor, dependiente del instituto referido en párrafos anteriores, tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica de los autores, titulares de los derechos conexos y titulares de derechos patrimoniales. Dentro de sus

encargos se encuentra dar una adecuada publicidad a las obras, actos y documentos a través de su inscripción.

Las obras literarias, artísticas y derechos que son susceptibles de inscribirse en el registro mencionado son:

- a) Las obras literarias o artísticas que presenten sus autores;
- b) Los compendios, arreglos, traducciones, adaptaciones u otras versiones de obras literarias o artísticas, aun cuando no se compruebe la autorización concedida por el titular del derecho patrimonial para divulgarla;
Es importante aclarar sobre este punto, que el hecho de que se inscriban las obras citadas no implica que se pueden publicar o usar en forma alguna, sino hasta que se acredite la autorización mencionada; por lo tanto, el que el promovente no compruebe que se le ha dado la autorización se asentará tanto en la inscripción como en las certificaciones que se expidan;
- c) Las escrituras y estatutos de las diversas sociedades de gestión colectiva y las que los reformen o modifiquen;
- d) Los pactos o convenios que celebren las sociedades mexicanas de gestión colectivas con las sociedades extranjeras;
- e) Los actos, convenios o contratos que de cualquier forma confieran, modifiquen, transmitan, graven o extingan derechos patrimoniales;
- f) Los convenios o contratos relativos a los derechos conexos;

- g) Los poderes otorgados para gestionar ante el Instituto, cuando la representación conferida abarque todos los asuntos que el mandante haya de tramitar ante él;
- h) Los mandatos que otorguen los miembros de las sociedades de gestión colectiva en favor de éstas;
- i) Los convenios o contratos de interpretación o ejecución que celebren los artistas intérpretes o ejecutantes, y
- j) Las características gráficas y distintivas de las obras.

No será objeto de protección conforme al artículo 14 de la ley autoral:

- a) Las ideas en sí mismas, las fórmulas, soluciones, conceptos, métodos, sistemas, principios, descubrimientos, procesos e invenciones de cualquier tipo;
- b) El aprovechamiento industrial o comercial de las ideas contenidas en las obras;
- c) Los esquemas, planes o reglas para realizar actos en tales, juegos o negocios;
- d) Las letras, los dígitos o los colores aislados, a menos que su estilización sea tal que las conviertan en dibujos originales;
- e) Los nombres y títulos o frases aislados;
- f) Los simples formatos o formularios en blanco para ser llenados con cualquier tipo de información así como sus instructivos;
- g) Las reproducciones o imitaciones, sin autorización, de escudos, banderas o emblemas de cualquier país, estado, municipio o división política equivalente, ni las denominaciones, siglas, símbolos o emblemas de organizaciones internacionales gubernamentales, no gubernamentales o de cualquier otra

organización reconocida oficialmente, así como la designación verbal de los mismos;

- h) Los textos legislativos, reglamentarios, administrativos o judiciales, así como sus traducciones oficiales. En caso de ser publicados, deberán apegarse al texto oficial y no conferirán derecho exclusivo de edición.

Si podrá ser objeto de protección las interpretaciones, estudios comparativos, anotaciones, comentarios y demás trabajos similares que entrañen por parte de su autor, la creación de una obra original;

- i) El contenido informativo de las noticias, pero sí su forma de expresión, y
j) La información de uso común tal como los refranes, dichos, leyendas, hechos, calendarios y las escalas métricas.

Son obligaciones del registro:

- a) Inscribir, cuando proceda, las obras y documentos que le sean presentados;
b) Proporcionar a las personas que lo soliciten la información de las inscripciones y de los documentos que obran en el Registro, salvo las excepciones que la misma ley menciona.

En los casos de los programas de computación, contratos de edición y obras inéditas, la obtención de copias sólo se permitirá mediante autorización del titular del derecho o por mandamiento judicial.

En el caso de que la persona o autoridad solicitante requiera de una copia de las constancias de registro, el Instituto expedirá copia certificada, pero por ningún

motivo se permitirá la salida de originales. Si se trata de autoridades judiciales o administrativas que requieran tener acceso a los originales, la Inspección de los mismos los deberán realizar en el recinto del propio registro.

En los casos de que se trate de obras fijadas en soportes materiales distintos del papel, como cintas de video o audio, la autoridad judicial o administrativa, el solicitante, o en su caso, el oferente de la prueba, deberán aportar los medios técnicos para realizar la duplicación. Las reproducciones que resulten con motivo de la aplicación de este artículo únicamente podrán ser utilizadas como constancias en el procedimiento judicial o administrativo de que se trate.

c) Negar la inscripción de:

- Aquello que no es objeto de protección conforme al artículo 14 de la Ley Federal del Derecho de Autor, citado en párrafos anteriores;
- Las obras que son del dominio público;
- Lo que ya esté inscrito en el Registro;
- Las marcas, a menos que se trate al mismo tiempo de una obra artística y la persona que pretende aparecer como titular del derecho de autor lo sea también de ella;
- Las campañas y promociones publicitarias;
- La inscripción de cualquier documento cuando exista alguna anotación marginal, que suspenda los efectos de la Inscripción, proveniente de la notificación de un juicio relativo a derechos de autor o de la iniciación de una averiguación previa; y

- En general los actos y documentos que en su forma o en su contenido contravengan o sean ajenos a las disposiciones de esta ley.

El registro de una obra literaria o artística no puede ser negado aduciendo el que sea contraria a la moral, al respeto a la vida privada o al orden público, salvo que una sentencia judicial determine lo contrario. Tampoco podrá negarse por su contenido ideológico, político o doctrinario.

Para el caso de que dos personas o más soliciten la inscripción de una misma obra, se aplica el principio jurídico de "Primero en tiempo, primero en derecho", lo que no implica que la parte afectada pueda impugnar dicha inscripción.

En las inscripciones se deberá expresar el nombre del autor, la fecha de su muerte (cuando así se requiera), nacionalidad y domicilio, el título de la obra, la fecha de divulgación (si es una obra por encargo) y el titular del derecho patrimonial.

Cuando el encargado del registro detecte que la oficina a su cargo ha efectuado una inscripción por error, iniciará de oficio un procedimiento de cancelación o corrección de la inscripción correspondiente, respetando la garantía de audiencia de los posibles afectados.

Los registros deberán efectuarse conforme lo disponga el "Reglamento para el Reconocimiento de Derechos Exclusivos de Autor, Traductor o Editor", publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1939, el cual indica el procedimiento para efectuar la inscripción de una obra en el Registro Público del Derecho de Autor.

Señala el reglamento referido que para la inscripción de una obra, se requerirá³⁴:

- a) Nombre(s) y apellidos completos del autor, traductor o editor, su edad, nacionalidad, profesión u ocupación y domicilio. Si la solicitud es presentada por un representante, se deberán acompañar los documentos que acrediten la personalidad. Es importante destacar sobre este punto que el formato de llenado de datos que actualmente se proporciona, no requiere que se anote la profesión u ocupación ni la edad del autor, pero si solicita se anote la fecha de nacimiento del autor.
- b) Nombre y clase de la obra que se trate de registrar y una explicación o síntesis de la misma, sin perjuicio del número de ejemplares que deben presentarse con la solicitud.
- c) Fecha y lugar de la primera impresión, edición, exposición, proyección, representación o reproducción de cualquiera especie, por la que se haya dado a conocer al público o declaración de que no se ha dado a conocer.
- d) Si la obra presenta varios aspectos y alguno ha sido registrado, indicación de la fecha y número de registro. No se piden actualmente estos requisitos.
- e) Determinación precisa del derecho o privilegio que se pretende de acuerdo con la índole de la obra y el término por el cual se pide la reserva de los mismos derechos o privilegios.

³⁴ Artículo 6 Reglamento para el Reconocimiento de Derechos Exclusivos de Autor, Traductor o Editor, p. 8

Hecha la solicitud de registro de una obra, el interesado deberá cubrir el importe de los derechos dentro del plazo de quince días, contados a partir de la fecha de admisión del registro³⁵. Hoy se pide que sean pagados los derechos antes de la entrega de solicitud.

Señala también el reglamento que se comenta que si transcurre el plazo de 15 días sin que el interesado haya cubierto el importe de los derechos de registro, se tendrá por abandonado el asunto. Sin embargo, mediante folleto que se anexa a la solicitud de registro de obra, el Instituto, da a conocer que además de los derechos que debieron ser pagados, es necesario que el particular después de 15 días hábiles, posteriores a la fecha de inicio del trámite, recoja certificado de registro y un ejemplar de su obra con los datos de inscripción, y que transcurridos 30 días a partir de la fecha de presentación sin que hubiera solicitado los documentos que se citan, únicamente le dan opción a pedir copias certificadas de dichos documentos. Ahora bien, que si se trata de una solicitud que no haya sido requisitada debidamente y el autor no dio cumplimiento al requerimiento que previamente le fue notificado por la autoridad, se le considerará desistido del trámite y los documentos quedarán a su disposición durante 10 días, tras los cuales serán dados de baja sin responsabilidad para el registro. Consideramos importante insistir en que no se fundamenta todo este tipo de requisitos y procedimientos en ley o reglamento alguno.

Dichos registros podrán ser negados por el "encargado" del Registro Público del Derecho de Autor cuyo contenido contravenga o se encuentre alejado de lo dispuesto por la Ley Federal del Derecho de Autor.

³⁵ Artículo 13. Reglamento para el Reconocimiento de Derechos Exclusivos de Autor, Traductor o Editor, p. 15

3) *De los Procedimientos Judiciales y Administrativos.*

a) El Procedimiento ante autoridades judiciales. Las acciones civiles que se ejerciten en materia de derechos de autor y derechos conexos se fundarán, tramitarán y resolverán conforme a lo establecido en esta ley, siendo supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles ante Tribunales Federales.

En todo juicio en que se impugne una constancia, anotación o inscripción en el registro será parte el instituto y **sólo podrán conocer de él los Tribunales Federales.**

Corresponde conocer a los Tribunales de la Federación de los delitos relacionados con el derecho de autor previstos en el Título Vigésimo Sexto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Las autoridades judiciales deben dar a conocer al instituto la iniciación de cualquier juicio en materia de derechos de autor.

b) El Procedimiento de Avenencia. La ley sobre el Derecho de Autor señala que las personas que se sientan afectadas en alguno de los derechos que la misma consigna, pueden optar entre hacer valer las acciones judiciales correspondientes o sujetarse al procedimiento de avenencia. Dicho procedimiento debe sustanciarse ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor a petición de cualquiera de las partes que desee dirimir de

manera amigable un conflicto surgido con motivo de la interpretación de la ley en comento.

Conforme al artículo 218 de la Ley Federal que se estudia, el procedimiento de avenencia se lleva a cabo de la manera siguiente:

1. Se iniciará con la queja, que por escrito presente ante el instituto quien se considere afectado en sus derechos de autor, derechos conexos y otros derechos tutelados por la ley.
2. Con la queja y sus anexos se dará vista a la parte en contra de la que se interpone, para que la conteste dentro de los diez días siguientes a la notificación.
3. Se citará a las partes a una junta de avenencia, apercibiéndolas que de no asistir se les impondrá una multa de cien veces el salario mínimo general diario, vigente en el Distrito Federal. Dicha junta se llevará a cabo dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la queja.
4. En la junta respectiva el instituto tratará de avenir a las partes para que lleguen a un arreglo. De aceptarlo ambas, la junta de avenencia puede diferirse las veces que sean necesarias a fin de lograr la conciliación. El convenio firmado por las partes y el instituto tendrá el carácter de cosa juzgada y título ejecutivo.
5. Durante la junta de avenencia, el instituto no podrá hacer determinación alguna sobre el fondo del asunto, pero sí podrá participar activamente en la conciliación.

- En caso de no lograrse la avenencia, el instituto exhortará a las partes para que se acojan al arbitraje, mismo que a continuación expondremos.

c) El Arbitraje. A partir del artículo 219 de la Ley Federal del Derecho de Autor, se describe la secuencia que debe seguir el procedimiento de Arbitraje. El Arbitraje será necesario en caso de que surja alguna controversia sobre los derechos de autor protegidos por la ley. Para este efecto, las partes acordarán someterse a un procedimiento arbitral ya sea por medio de una Cláusula Compromisoria, que es un acuerdo de arbitraje incluido en un contrato celebrado con las obras que protege la ley o también mediante un Compromiso Arbitral que es el acuerdo de someterse al procedimiento arbitral cuando las controversias ya hubieran surgido entre las partes al momento de su firma.

Será importante aclarar que el procedimiento arbitral no es muy claro y que a lo único que se limita es a señalar cómo se elegirá al grupo arbitral, qué requisitos son necesarios para ser designado árbitro y el contenido del laudo arbitral, no mencionando algo acerca de la substanciación de dicho procedimiento.

d) Las Infracciones en materia de derechos de autor. El artículo 229 de la ley en estudio señala como infracciones en materia de derecho de autor:

1. Celebrar el editor, empresario, productor, empleador, organismo de radiodifusión o licenciatario un contrato que tenga por objeto la transmisión de derechos de autor en contravención a lo dispuesto por dicha ley;

2. Ostentarse como sociedad de gestión colectiva sin haber obtenido el registro correspondiente ante el instituto, entendiéndose como tal a la persona moral que, sin ánimo de lucro, se constituye con el objeto de proteger autores y titulares de derechos conexos, tanto nacionales como extranjeros, así como recaudar y entregar a los mismos las cantidades que por concepto de derechos se generen a su favor;
3. No proporcionar, sin causa justificada, al instituto, siendo administrador de una sociedad de gestión colectiva los informes y documentos a que está obligado;
4. No insertar en una obra publicada menciones como "Derechos Reservados", "D.R.", nombre, dirección del titular del derecho de autor y año de la primera publicación;
5. Publicar una obra, estando autorizado para ello, con menoscabo de la reputación del autor como tal y, en su caso, del traductor, compilador, adaptador o arreglista;
6. Publicar una obra, estando autorizado para ello, sin mencionar en los ejemplares de ella el nombre del autor, traductor, compilador, adaptador o arreglista;
7. Publicar antes que la Federación, los estados o municipios y sin autorización las obras hechas en el servicio oficial;
8. Emplear dolosamente en una obra un título que induzca a confusión con otra publicada con anterioridad;
9. Fijar, representar, publicar, efectuar alguna comunicación o utilizar en cualquier forma una obra literaria y artística, protegida conforme a la ley;

Dichas infracciones serán sancionadas por el Instituto Nacional del Derecho de Autor con arreglo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo³⁶.

e) Las infracciones en materia de comercio. El artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor califica como infracciones en materia de comercio las conductas que a continuación se presentan, siempre y cuando sean realizadas con fines de lucro directo o indirecto.

1. Comunicar o utilizar públicamente una obra protegida por cualquier medio, y de cualquier forma sin la autorización previa y expresa del autor, de sus legítimos herederos o del titular del derecho patrimonial del autor;
2. Utilizar la imagen de una persona sin su autorización o la de sus causahabientes;
3. Producir, fabricar, almacenar, distribuir, transportar o comercializar copias ilícitas de obras protegidas por la Ley;
4. Ofrecer en venta, almacenar, transportar o poner en circulación obras protegidas por esta Ley que hayan sido deformadas, modificadas o mutiladas sin autorización del titular del derecho de autor;
5. Importar, vender, arrendar o realizar cualquier acto que permita tener un dispositivo o sistema cuya finalidad sea desactivar las protecciones de un programa de computación;

³⁶ Artículo 230 Ley Federal del Derecho de Autor. p. 32

6. Retransmitir, fijar, reproducir y difundir al público emisiones de organismos de radiodifusión y sin la autorización debida;
7. Usar, reproducir o explotar una reserva de derechos protegida o un programa de cómputo sin el consentimiento del titular;
8. Usar o explotar un nombre, título, denominación, características físicas o psicológicas, o características de operación de tal forma que induzcan a error o confusión con una reserva de derechos protegida; y
9. Utilizar las obras literarias y artísticas de arte popular o artesanal, deformándolas para así causar algún demérito en la misma o en la comunidad a la que pertenece;

Podemos decir que es el único caso en el que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial podrá sancionar con multa en materia de Derechos de Autor por disposición del artículo 232 de la ley analizada.

f) El Recurso Administrativo por resoluciones emanadas del Instituto Nacional del Derecho de Autor. Contra las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, se podrá interponer el recurso administrativo previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quedando la substanciación del mismo como sigue:

1. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las unidades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o

resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes. Apuntamos aquí que la ley se refiere a autoridades judiciales y no jurisdiccionales, incurriendo en un error, puesto que no todas las resoluciones recaídas a un recurso son impugnadas por la vía judicial, sino que también existe en ciertos casos la vía del contencioso administrativo.

2. La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva³⁷.
3. El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra³⁸.
4. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico; el mismo deberá expresar:
 - El órgano administrativo a quien se dirige;
 - El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que se señale para efectos de notificaciones;
 - El acto que se recurre y fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del mismo;
 - Los agravios que se le causen;

³⁷ Artículo 84 Ley Federal de Procedimiento Administrativo, p. 90

³⁸ Artículo 85 Ley Federal de Procedimiento Administrativo, p. 90

- Se anexará copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente; tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;
- Por cuanto a las pruebas que se ofrezcan, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, se deberá acompañar las documentales con que se cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales;

5. La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- Lo solicite expresamente el recurrente;
- Sea procedente el recurso;
- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- Tratándose de multas, el recurrente garantiza el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

6. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la negación de ésta dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada.

7. El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- Se presente fuera de plazo;
- No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y
- No aparezca suscrito por quien deba hacerlo a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

8. Se desechará por improcedente el recurso:

- Si se promueve contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- Contra actos consumados de un modo irreparable;
- Contra actos consentidos expresamente; y
- Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

9. Será sobreseído el recurso, cuando:

- El promovente se desista expresamente del recurso;
- El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta a su persona;
- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- Cuando hayan cesado los efectos del acto;

- Por falta de objeto o materia del acto; y
- No se probare la existencia del acto.

10. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- Confirmar el acto impugnado;
- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado, o revocarlo total o parcialmente; y
- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

11. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

12. La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

13. Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

14. Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.
15. No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.
16. La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.
17. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.
18. La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.
19. La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.
20. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.
21. No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

Capítulo II
Antecedentes de la Competencia Material
del Tribunal Fiscal de la Federación

En el capítulo anterior anotamos la competencia material actual del Tribunal Fiscal de la Federación; ésta ha sufrido cambios trascendentales, sobre todo en los últimos años, pues después de ser concebido como un Tribunal que conocía de cuestiones estrictamente fiscales, ha ido ampliando su competencia lo que nos hace imaginarlo en un futuro como un Tribunal Contencioso Administrativo.

El Tribunal Fiscal de la Federación nace junto con la Ley de Justicia Fiscal en el mes de agosto de 1936. Es a partir de esta fecha cuando encontramos antecedentes sobre su competencia material; sin embargo, consideramos importante incluir los antecedentes del propio tribunal, realizando una breve semblanza de sus orígenes, mediatos e inmediatos.

2.1. Origen del Contencioso Administrativo.

Decíamos en el capítulo anterior, que el hombre ha dado vida al estado y que le ha conferido también un poder soberano, que se traducirá posteriormente en un bien común, basado en la justicia, la paz y el bienestar social. Señalamos también que si bien, la voluntad popular ha escogido y legitimado a sus gobernantes, puede ocurrir que los mismos, en el ejercicio de sus funciones, pudieran dejar de cumplir la ley o en el peor de los casos, violarla; es por ello que, para garantizar la seguridad jurídica del gobernado frente a los actos emanados de la administración pública, se han creado figuras como el

contencioso administrativo, surgido a raíz de un régimen político en el que una persona ejerce el poder con carácter absoluto sin algún límite jurídico, también llamado absolutismo.

El absolutismo aparece conforme la Edad Media llegaba a su fin. A los antiguos parlamentos medievales, poco a poco les fueron disminuyendo atribuciones, para dar paso a los Consejos Reales y secretarios del monarca, quienes actuaban con poderes que habían sido delegados por el soberano, mismo que tenía la facultad para intervenir directamente en los asuntos más importantes e incluso autoproclamarse como estado mismo, de ahí la frase con la que sentenció Luis XIV de Francia su poder absoluto: "El Estado soy yo".

El estado absolutista, al no dar cabida a los comerciantes y banqueros cuyo poder e instrucción iba día con día en aumento y la ineptitud del mismo para satisfacer las necesidades de una sociedad que se vislumbraba en expansión, propició movimientos que implicaron la transformación de un estado aristócrata y monárquico, en una sociedad de tipo capitalista. De ahí que a los revolucionarios franceses, se les atribuye, entre otras cuestiones, haber puesto fin a la edad moderna y dar inicio a la contemporánea.

Posterior a la Revolución Francesa, surgen intentos por restituir los imperios, como los casos de Napoleón, Luis XVIII, Carlos X, mismos que a decir de Dolores Heduán Virués, en lugar de "ceñir corona, hubieron de estar ceñidos a las exigencias plebiscitarias que veleidosamente dieron principio y fin a la Primera y Segunda

Repúblicas³⁹. Es a partir de la tercera república (1875), cuando las instituciones públicas se consolidan, para encontrar sus últimos cambios trascendentales en la constitución promulgada el 4 de octubre de 1958, que es considerada por algunos como una quinta etapa política.

Heduán Virués, relata que en los primeros años, posteriores a la Revolución emerge un "Consejo de Estado, al que se le confiaron funciones tales como preparar iniciativas de ley, redactar reglamentos, asesorar a la administración pública en decisiones importantes, mantener una escuela de alta administración y, por lo menos a partir de 1806, la de conocer y decidir, a través de un órgano especial, recursos contra actos administrativos; atribución ésta, fortalecida en 1830 por el celo de Napoleón Bonaparte enfocado hacia la no ingerencia del Poder Judicial en las actividades de los prefectos y fundado en un principio de separación de poderes, que el artículo 13 de la ley de 16 de agosto de 1790 proclamaba, disponiendo que los jueces no podría perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar a los administradores por razones de sus funciones"⁴⁰. De ahí que hoy podemos decir que es correcto el encuadre que se hace del Tribunal Fiscal dentro del Poder Ejecutivo, debido a que aún cuando dicho tribunal no pertenece al Poder Judicial, su posición se encuentra explicada en el principio de división de poderes más reflexionado que el que años más tarde consideraran los grandes constitucionalistas mexicanos.

³⁹ Dolores Heduán Virués. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 18

⁴⁰ Ibidem p. 21

Sin embargo, se suscitaron conflictos entre los tribunales judiciales y administrativos en razón de su competencia material, y es entonces cuando en el año de 1872, se crea el Tribunal de Conflictos compuesto de cuatro miembros de la Corte de Casación y otros cuatro del Consejo de Estado. Es en el mismo año cuando al Consejo de Estado se le da la independencia para ejercer funciones de justicia delegada, y con ello terminar de convencer a sus detractores, mismos que señalaban que no era funcional tener un juez que al mismo tiempo fuera parte, y es así como se concibe actualmente al Consejo de Estado Francés.

2.2. Origen del Contencioso Administrativo en México.

2.2.1. La Colonia.

Desde tiempos de la Colonia Española existían en nuestro país medios de defensa en contra de las decisiones gubernativas. Antonio Carrillo Flores cita a Don Juan Solórzano en su Política Indiana, misma que transcribimos a continuación:

"...de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren á título de gobierno, está ordenado que alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia de lo que se provee en la Cámara. Y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan estorven este

recurso... Aunque si todavía ellos tenazmente persistieren en su parecer o sintieren ser el caso de mera y absoluta gobernación, sin que en él haya punto que concierna a justicia contenciosa o dixeren y alegaren otras causas y razones para no se ajustar a lo proveído por los Oidores, está mandado que les dexen pasar y correr con lo que ordenaren, para que así cesen y se eviten las ocasiones de encuentros, escándalos y disturbios que podrían resultar de lo contrario y que se embien los autos al Real Consejo de Indias, habiéndoles hecho primero los oidores las protestaciones y requerimientos convenientes con la modestia debida y poniendo unos y otros las razones y motivos que pudieren hacer por sus partes y en defensa de su jurisdicción, para que con eso pueda el Consejo quedar bien enterado de la causa y habiéndola visto, la vuelva a remitir y remita a quien más justicia tuviere”⁴¹.

De ahí podemos inferir que existía un control de legalidad, si así se le pudiera llamar, acerca de las actuaciones de los Virreyes y Gobernadores. Mediante este recurso se podía revocar, confirmar o incluso modificar los actos que provinieren de las autoridades citadas, quienes debían obedecer y no interferir en el momento de la substanciación del procedimiento de impugnación de resoluciones; todo ello tomando en cuenta que las actuaciones impugnables del gobernador y Virrey, serían aquéllas que se desarrollaran en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, pudiera darse el caso de que la autoridad insistiera en su actuación y contra ello no quedaba más que un juicio extraordinario que resolvía el Real Consejo de Indias, después de haber escuchado a las partes.

⁴¹ Antonio Carrillo Floros. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. p. 244

Existía un inconveniente a todo lo anterior, en caso de que la autoridad insistiera en cumplir su mandamiento. A fin de evitar disturbios y problemas se les dejaba realizar lo que por ellos se había ordenado; esta situación dejaba en estado de indefensión al impugnante, pues pudo suceder que, ejecutado el acto que había ordenado la autoridad, se quedara sin materia el juicio que resolvía el Real Consejo de Indias.

Antonio Carrillo Flores cita también, sin mencionar fecha alguna (aunque por los datos biográficos del Conde de Revillagigedo (1681-1766) sabemos que esto ocurrió durante el siglo XVIII), a la instrucción reservada número 84 que el Conde de Revillagigedo dio a su sucesor, Marqués de Branciforte, misma que se transcribe a continuación:

"Muchas veces unidos íntimamente los puntos de gobierno con los de justicia o nacen de algunos de aquéllos otros de esta clase, de modo que no es fácil el que corran con separación y otras veces aún en aquellos puntos de jurisdicción y privativa del Virrey, o de otros tribunales, con inhibición de la audiencia, halla ésta motivo de tomar conocimiento, porque hay alguna parte que reclame, y esto se tiene por bastante para calificarlo de asunto entre partes...

...Había un remedio muy sencillo para conservar su decoro al virrey, la autoridad a la audiencia, o a los oidores, y el acierto en la administración de justicia, a los vasallos de

S.M., y sería él que de las sentencias apeladas del Virrey, conociese el mismo, con parecer de dos o tres oidores...

...Con esto, no se embarazarían todos, como ahora sucede, habría menos reparo en revocar las providencias, y no lo padecería la autoridad del Virrey, como que era el mismo que las revocaba en su nombre, aunque en realidad, la opinión o juicio, fuera de los mismos oidores de quienes es actualmente, y así los vasallos, si tienen su confianza en la literatura de ellos, lograrían todo el acierto que ésta puede dar a las sentencias, con que finalmente quedarían decididos todos los negocios con mayor prontitud y menos gastos⁴².

Lo anterior implicó el respeto a la supremacía del Virrey, dejando que fuera él mismo, junto con otras autoridades denominados oidores, quienes tuvieran la responsabilidad de revisar el acto emitido y emitir su resolución; es decir se estaría hablando de la sustitución de un juicio y de las actuaciones del gobernante por un recurso administrativo.

Finalmente, Carrillo Flores, para exponer el fin de la Epoca Colonial, refiere a Don José María Caballero Montes que en su obra Tratado sobre lo Contencioso-Administrativo señala:

"... lo Contencioso fue en nuestro antiguo derecho, no la revisión en juicio de las regladas resoluciones que dicta la Administración, con daño al derecho de los

⁴² Ibidem p. 189

particulares, sino lo que el Poder Público quiso que fuese en cada caso, en méritos de reales o supuestas razones de interés público, a favor de las que se reconocía o se negaba la virtualidad de la contienda jurídico-administrativo...

...Antiguamente existía lo contencioso-administrativo, confundido con lo Contencioso-Judicial. En la época de preponderancia del Consejo Real, preponderancia tan grande que llegó a eclipsar la de todos los demás organismos de la Nación y el Corregidor, la Cancillería y el Consejo resolvían en forma gubernativa cuestiones que competen a la administración activa y fallaban después enmendando, revocando o confirmando sus primeras providencias; sin que esto indique la existencia de lo Contencioso-Administrativo, no debe ocultarse que entre las facultades del consejo se hallaba la de revocar todas las causas, simplemente, de plano y sin estrépito y figura de juicio. Por donde el consejo asumía facultades pertenecientes a otros organismos, ejercía atribuciones que pugnan con el carácter que tienen los juicios y decidía las materias que debían ser de su competencia...

...El Corregidor, ocupando el primer lugar de la jurisdicción administrativa, encargado al propio tiempo de la civil y de la criminal; la Cancillería ejerciendo funciones que, según el derecho moderno, competen a las diputaciones, gobernadores y audiencias, y con sus extraordinarias facultades, el consejo, ponen de relieve la confusión existente en el orden judicial y la efímera vida de lo Contencioso-Administrativo, por carecer éste de una materia determinada y de sistemática procedimiento. Fiel reflejo de cuanto decimos, son las leyes del antiguo derecho. En las de la Nov. Rec. así están

compendiadas las leyes de carácter puramente civil, aquéllas que regulan las relaciones de los particulares entre sí, como las que establecan la organización de los poderes públicos y las que determinan las funciones de la administración tal como antes existía. Los reales acuerdos entendían en el mayor número, y sobre todo en las más importantes cuestiones de carácter administrativo, no solamente dictando resoluciones de verdadera jurisdicción, sino ejerciendo a la vez aquéllos actos que corresponden hoy a las autoridades administrativas. La confusión de lo Contencioso-administrativo, no era más que el obligado corolario de la confusión que existía en todos los órdenes del derecho. Cesa esta confusión cuando con la teoría de la división de los poderes, se determina el concepto del poder legislativo, ejecutivo y judicial y la doctrina del sistema constitucional y parlamentario...

...Débase a Francia en la determinación de lo Contencioso-Administrativo, el punto de partida, toda vez que por una disposición de 1801, los tribunales de justicia no podían intervenir en aquellas materias en que por cualquier concepto y título hubiese de hacerlo la Administración. De Francia se importó a nuestra patria, siendo la Constitución de Bayona, ilegítima, como votada por quienes carecían de la representación de la nación, el primer cuerpo legal que señala entre nosotros, la existencia de lo Contencioso Administrativo...

...Según la citada Constitución debía crearse un Consejo de Estado, el cual, había de conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales y de la parte contenciosa de la Administración Pública...

...Citamos los preceptos del código fundamental promulgado en Bayona, aunque a su ilegitimidad se una la circunstancia de no haber regido ni un solo día como antecedente que acredita haber sido importada de Francia la idea de lo Contencioso-Administrativo...

...La constitución de 1812, si bien creó el Consejo de Estado, como único Consejo del Rey, para ser oído, entre otros asuntos, en los gubernativos, no marcó el procedimiento que hubiera de seguirse en los contencioso-administrativos⁴³.

2.2.2. El México Independiente.

No mucho se puede decir de la Constitución de 1824 en cuanto a nuestro estudio, aunque es importante destacar que a la ya lógica influencia española, se suma una fuerte derivación de las leyes norteamericanas. Surge sin embargo una contradicción en virtud de que la ley norteamericana, de influencia inglesa a su vez, toma a los problemas que se suscitan entre el Estado y el gobernado, no como una cuestión especial o distinta de las demás; ya que existe el convencimiento de que no es necesaria la creación de tribunales especiales puesto que dichos problemas se pueden solucionar como una controversia judicial más. Decimos que surgen contradicciones, porque a la idea de la defensa que sostenían los constitucionalistas mexicanos, basada en el Consejo de Estado Francés, se

⁴³ *Ibidem* p. 193

adhiera la escuela norteamericana, subsistiendo sin embargo el Consejo de Estado, cuyo fundamento se encuentra en la ley del 16 fructidor, a decir de José Luis Vázquez Alfaro⁴⁴.

En 1836 se prevé la creación de tribunales supremos de Hacienda y la competencia de la Suprema Corte para conocer de litigios que tuvieran que ver acerca de contratos o adquisiciones realizadas por el gobierno.

En el año de 1843 se crean las llamadas "Bases Orgánicas", en las cuales destaca el artículo 119, fracción II, la cual establecía que la Suprema Corte de Justicia quedaba excluida de tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o administrativos y económicos de la Nación o de los Departamentos. Las referidas bases organizan un Consejo de Estado con funciones consultivas, siendo ésta la base del Consejo de Estado que se establece en 1853.

Importante resulta la llamada Ley Lares de 25 de mayo de 1853 o Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que resultó un intento para instaurar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tomando como base al modelo francés, que otorgaba al Consejo de Estado, las funciones consultivas y de control jurisdiccional, considerado como una forma de justicia retenida.

Humberto Briseño Sierra⁴⁵ señala algunas de las características de la Ley Lares. Nos dice que se puntualizó el contencioso-administrativo de la siguiente manera: "en

⁴⁴ José Luis Vázquez Alfaro. El Control de la Administración Pública en México. p. 179

⁴⁵ Humberto Briseño Sierra. Op Cit. p. 222

materia de obras públicas, se calificaron de cuestiones contenciosas las discusiones que se suscitaren entre la administración y el empresario de las obras, así como las que versaren sobre el resarcimiento de daños temporales y perjuicios ocasionados por la ejecución de los trabajos. En lo atinente a los ajustes públicos (remate, adjudicaciones de las empresas o de los contratos para atender los objetos de utilidad general) se señalaron como contenciosas las cuestiones relativas a la adjudicación, realización e interpretación de estos ajustes; las que surgieren entre el gobierno y los contratistas sobre indemnización por falta de cumplimiento de contratos de parte del gobierno, sobre la calidad de los efectos o sobre el pago determinado en la contrata⁴⁶.

Brisefío Sierra enlista una serie de materias de las que conocía también la Ley Lares y nos dice que dicha ley incluyó en sus disposiciones, "las cuestiones entre el erario y sus administradores y las de éstos entre sí, cuando en ellas estuviere interesado el fisco; las relativas a la contabilidad de las oficinas, las que versaren sobre la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y la cuota impuesta a los contribuyentes; las que expresaren relación al reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses e indemnizaciones por daños y perjuicios; las que versaren sobre asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros, liquidación y pago de las sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles o militares establecidas por la ley. Todavía más, la ley atendía a cuestiones de policía, comercio y agricultura o industria; sobre talleres insalubres o peligrosos, de secación de pantanos, reparación por daños ocasionados en caminos, canales, ferrocarriles y otros

⁴⁶ *Ibidem* p. 223

servicios; alineamiento de calles, establecimiento de caminos y peajes para su conservación; la designación del precio a los objetos de primera necesidad; diques y limpia de canales y acequias; medidas para la provisión de los lugares en que se expendieran los objetos de primera necesidad; patentes y privilegios; ejercicio de profesiones e industrias; concesiones cuando el problema consistiera en la competencia de la autoridad para otorgarlas; modificaciones de tarifas y violación de derechos en las autorizaciones o concesiones. Finalmente, fueron también contenciosas las cuestiones sobre aplicación de bienes a los ayuntamientos y establecimientos públicos, hechas por la administración; las que resultaren por falta de condiciones impuestas en las concesiones y sobre la existencia o extensión de éstas; las concesiones y sobre la existencia o extensión de éstas; las concesiones de grados determinados por la ley; las de suspensión y destitución de empleados, y la imposición de penas disciplinarias, cuando faltaren las formas establecidas por la ley⁴⁷.

Dicha ley fue abandonada, pues el establecimiento de un órgano enclavado dentro del Poder Ejecutivo y además de justicia retenida, se advertía como un error del legislador y un atentado hacia la tradición mexicana de la división de poderes. Esta problemática se presentaba, sobre todo, porque no existía una corriente doctrinaria lo suficientemente arraigada que pudiera apoyar las ideas del establecimiento de un contencioso administrativo, de ahí la insistencia de su abandono y no abrogamiento, puesto que no existió algún precepto que lo hiciera.

⁴⁷ Idcm

Si bien, la Ley Lares no pudo constituir un ordenamiento legal aplicable, por la falta de tradición y de arraigo de un sistema, en el cual a decir de los grandes constitucionalistas mexicanos se encontraban invadidos los poderes, el referido ordenamiento legal fue una base muy importante sobre la cual se sostendría el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, que surgió en cambio como un tribunal de justicia autónoma.

2.3. Surgimiento y Evolución de la Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

A lo largo de la historia de nuestro país, el hecho de establecer un control de legalidad de los actos de autoridad dentro del Poder Ejecutivo se había convertido en un hecho imposible; es más, ello atentaba contra los principios de división de poderes establecido por los grandes constitucionalistas mexicanos, quienes además votaron en contra de toda ley en la que pudiera existir algún indicio de la existencia de un tribunal contencioso-administrativo.

Finalmente y aún con la resistencia de aquellos personajes y sus discípulos, nace el Tribunal Fiscal de la Federación que inicia sus actividades el día 2 de enero de 1937, en la calle de la Perpetua, hoy Venezuela, junto a la Escuela de Medicina, iniciándose también la posibilidad de establecer en nuestro país un Tribunal Federal Contencioso Administrativo, cuestión que a más de 60 años de vida del citado tribunal aún no se ha podido consolidar.

2.3.1 Dos Testimonios del Nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación.

Hemos insistido en la dificultad que se tuvo para el establecimiento de un tribunal contencioso administrativo a lo largo de la historia. En 1936 tocó el turno a un grupo de jóvenes abogados que apoyaban la idea de su creación; que dirimiera cuestiones de carácter fiscal y entre los que se encontraban Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, así como Narciso Bassols y Eduardo Suárez, destacando éstos últimos por su apoyo a la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal estando al frente de la Secretaría de Hacienda. La principal idea del establecimiento del Tribunal Fiscal era que "se suprimiera el juicio sumario de oposición establecido en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y se substituyera por un procedimiento dentro de un órgano autónomo pero administrativo, a través del cual la administración pudiera enmendar sus propios errores, conservando, lo que es constitucionalmente ineludible en nuestro sistema jurídico, la competencia de la Justicia federal de revisar las decisiones de ese órgano jurisdiccional, vía juicio de amparo"⁴⁸.

En un documento por el cual se transcribe la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, Aurora Cortina G. Quijano, cita las palabras de Antonio Carrillo Flores y Alfonso Cortina Gutiérrez pronunciadas en una mesa redonda televisada sobre la historia del Tribunal Fiscal de la Federación, con el patrocinio de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Fundación Cultural Televisa, que se celebró en el año de 1983, en la que también participaron el hoy Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Mariano

⁴⁸ Aurora Cortina G. Quijano. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, p. 2-7

Azuela Güitrón y la Magistrada Margarita Lomelí Cerezo, que a continuación transcribimos:

Alfonso Cortina Gutiérrez: "...Se originó el Tribunal Fiscal cuando era Secretario de Hacienda y Crédito Público el Lic. Narciso Bassols. El Maestro Bassols fue Secretario de Hacienda de diciembre de 1934 a junio de 1935, y yo tuve el honor de ser su secretario particular. En esa época Antonio Carrillo Flores era Jefe del departamento jurídico; por la proximidad y el contacto íntimo que teníamos con el Secretario Bassols, nos surgió la idea de proponerle el estudio de un nuevo tribunal que tuviera como objeto resolver las contiendas entre particulares y la administración pública en materia exclusivamente tributaria; le sugerimos al Maestro Bassols la creación de este tribunal y para ese efecto él designó una comisión de tres personas, el Jefe del Consultivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Antonio Carrillo Flores, Manuel Sánchez Cuén, que también tenía un puesto importante en la Secretaría de Hacienda y yo...

...A mediados de junio de 1935, como sabe muy bien la gente de mi generación, afloró el conflicto político entre el General Elías Calles y el Presidente Lázaro Cárdenas, conflicto que determinó la renuncia del Maestro Narciso Bassols como Secretario de Hacienda. Se designó para sustituirlo a otro brillante jurista, el maestro Bassols lo era. El sustituto fue Don Eduardo Suárez, con quien Antonio Carrillo Flores tuvo un contacto muy estrecho. Le explicamos la idea de crear este tribunal. Eduardo Suárez era un excelente abogado e inmediatamente captó la idea que se le propuso. Estudiamos el problema con

profundidad Manuel Sánchez Cuén, Antonio Carrillo Flores y yo. En 1936 ya teníamos un proyecto listo para que si el Presidente Cárdenas lo aprobaba, se promulgara la Ley....

...Realmente el Tribunal Fiscal tuvo un origen claramente francés; la inspiración de este órgano de jurisdicción administrativa es esencialmente de origen francés, pero había que respetar la estructura constitucional de México. Se estudió el desarrollo en Francia del contencioso administrativo. Estuvimos muy influenciados por este sistema de jurisdicción administrativa, aún cuando naturalmente no fue adoptado literalmente ni copiado a la letra, sino ajustado a la organización constitucional de nuestro país y ajustado también a las realidades prácticas...

...El 26 de agosto de 1936, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal y entró en vigor esta ley el dos de enero de 1937. El Lic. Carrillo Flores, el Lic. Sánchez Cuén y yo, es decir, las personas que preparamos la iniciativa de ley, fuimos Magistrados fundadores. Yo por poco tiempo porque desde fines de 1936 tenía otra comisión oficial, y al terminar ésta trabajé en el tribunal desde mayo de 1937 hasta el último de noviembre de ese año, cuando fui designado Director de Ingresos por Don Eduardo Suárez...

...El Tribunal Fiscal fue obra de esa comisión y no sería yo justo si no dijera que fue relevante la intervención de Antonio Carrillo Flores. Tiene una muy buena Exposición de Motivos que fue redactada por él. El principal problema que se planteó, fue el de la constitucionalidad de este tribunal, pero el Maestro Suárez estaba convencido de su legitimidad y la defendió a pesar de que hubo muy importantes juristas que objetaban

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

desde este importante aspecto la creación de ese órgano jurisdiccional. En un principio no había confianza ni desconfianza; le pasaba lo que a un niño recién nacido; no se puede saber cómo se va a desarrollar, simplemente era un hecho y más allá de la crítica constitucional creo que la reacción fue de indiferencia”.

Antonio Carrillo Flores expone lo siguiente: “El problema de la constitucionalidad se planteaba porque la tradición liberal mexicana, no la conservadora, y aquí yo querría personalizar en figuras del siglo pasado, las figuras de Don Ignacio Vallarta y Don Teodosio Lares, político equivocado, sirvió a Santa Anna y a Maximiliano, pero un eminente conocedor de derecho administrativo de su tiempo. La situación dialéctica entre el sistema americano por el cual luchaba Vallarta y el sistema francés lo expuso Teodosio Lares en un excelente ciclo de conferencias que dictó en el Museo de Letrán...”

...La Ley de lo Contencioso Administrativo de Teodosio Lares se promulgó durante el régimen de Santa Anna. En teoría el derecho y la política nada tienen que ver, pero la política en todas partes mete su cola. Aún don Ignacio Luis Vallarta, sería injusta decir que solamente por razones políticas, pero sí en parte por ellas; en la célebre ejecutoria en que se decidió que era inconstitucional que el ayuntamiento de México declarara caduca una concesión, porque esto era una contienda entre un particular y la administración dice: Es cierto que se dictó en la época una ley pero esa es una herencia de la dictadura Santa Annista...

...Tal vez por este antecedente, tal vez porque efectivamente nuestra estructura constitucional del año de 1824, está construida, no coplada, bajo una fuerte inspiración norteamericana; se aceptó que las contiendas entre los particulares y el estado, y específicamente con la administración, se llevaran al Poder Judicial de la Federación, aun cuando esto no fue claro en los primeros cuarenta años de la vigencia de la Constitución de 1857, porque su vigencia fue inicialmente teórica; no se sabía cuál sería el camino...

...En Estados Unidos la Constitución se apoyó en un rico bagaje jurisprudencial de tradiciones derivadas de lo que se llama el "Common Law" y que hemos traducido algunos como "Derecho Judicial Consuetudinario", lo que permitió el encauzamiento inmediato de las funciones del poder judicial. Esto en el marco de esos caminos o recursos del derecho del "Common Law"...

...En México no existía esa tradición, aún cuando en el régimen colonial se encontraba en el Tribunal Superior de Hacienda. Pero en fin, no se habla, al entrar realmente en vigor la Constitución de 1857, no se había delineado aún un camino de defensa de los derechos individuales. No existía el juicio de amparo; nace en el Acta de Reformas todavía en una forma embrionaria. Hay un proyecto de Ley de Amparo de otro jurista notable del tiempo, Urbano Fonseca que tiene la revisión de decir, "Los negocios contenciosos administrativos se registrarán por una ley especial". El proyecto de Urbano Fonseca no tomó cuerpo; el juicio de amparo nace en las primeras leyes, las de Juárez del año de 1861, y no se identificaba entonces como una categoría especial el

contencioso administrativo, que entra dentro de todas las posibles controversias del particular y el estado...

...Hasta el año de 1936 en que se dicta la Ley de Justicia Fiscal los procedimientos de oposición estaban definidos en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; la gente de la generación de Alfonso y más todavía manejó la última Ley porfirista de la Tesorería de 1910, que hablaba del Juicio Sumario de Oposición. El Juicio Sumario de Oposición se conservó en una ley posterior de 1932. Pero en realidad ese juicio sumario se olvidó, cayó en desuso, porque la Suprema Corte hasta el año de 1929, sostuvo el criterio de que un particular podía impugnar un acto de autoridad directamente por medio del juicio de amparo independientemente de que hubiera otros recursos para atacar esta decisión, y el juicio administrativo, a pesar de todas sus vicisitudes, siempre ha conservado la virtud de ser un juicio sencillo, rápido: una demanda, una sola audiencia; hay una concentración del procedimiento; existe una suspensión, lo cual es muy importante y los particulares se acostumbraron a ese sistema; sobre todo el foro, porque estamos hablando de cuestiones que manejan los abogados en interés de sus clientes. Se acostumbraron los abogados a que el juicio de amparo les diese las defensas que ellos necesitaban y que eran muy eficaces, porque en las sentencias de este juicio si una autoridad no cumple con una sentencia y reincide, la Suprema Corte puede llegar hasta destituir a la autoridad que no cumpla la sentencia. Esto no es teórico, a mí me tocó siendo Jefe del Consultivo de Hacienda, como mencionó Alfonso Cortina, intervenir en la defensa ante la corte que quería destituir nada menos que a don Eduardo Suárez, porque no se había cumplido una sentencia de amparo y ya estaba el asunto en el pleno; el

Presidente don Salvador Urbina, y llegamos aún a discutir con él si procedería la destitución directa del Ministro Suárez o su consignación al Gran Jurado de la Cámara de Diputados...

...En el año de 1929 ocurre un cambio trascendental en esta materia: la Suprema Corte con motivo de los juicios agrarios, desentierro otro artículo muy olvidado, el artículo décimo de la Ley Agraria de Luis Cabrera que prevenía que tratándose de dotaciones de tierras los particulares inconformes tienen un año para reclamar ante la justicia federal esas decisiones. No vale la pena discutir si la corte tuvo o no razón, lo cierto es que estableció la jurisprudencia de que en todos los amparos en materia agraria primero y luego en todas las demás materias debía, como se dice en términos técnicos "sobresesarse", sin entrar al fondo del asunto cuando el particular tenía a su disposición otro recurso diferente para impugnar las decisiones administrativas. Tuvieron los abogados que desempolvar ese viejo juicio de oposición en materia fiscal, que existía por lo menos desde 1910, y se encontró que era un juicio inconveniente, tanto para los particulares como, porqué negarlo, también para el Estado. ¿Por qué era malo? Y en esto Alfonso y yo vivimos experiencias comunes. Para hacer el proyecto de ley, estudiamos, y estudiamos mucho; éramos jóvenes enamorados de nuestra profesión. El juicio sumario de oposición se planteaba por un particular; obtenía del Juez de Distrito la suspensión del juicio fiscal y notificaba al Agente del Ministerio Público. Yo fui Agente del Ministerio Público de modo que lo que estoy contando, no es una historia leída, es vivida; el Agente del Ministerio Público tenía tres días para contestar una demanda de la cual no tenía el menor antecedente; todos los antecedentes estaban en la Secretaría de Hacienda

y los que teníamos gusto o afición por esos casos íbamos a la Secretaría de Hacienda; yo fui varias veces a ver a Alfonso Cortina y allí buscábamos en los expedientes cómo elaborar una respuesta, porque la mayoría de los Agentes del Ministerio Público se limitaban a decir en una página: "niego la demanda". No estoy levantando falsos, Además casi todos, o todos ya están muertos, y no podría yo calumniarlos. Así era como se actuaba, y esos expedientes, cuando llegaba la negativa del Ministerio Público, iban a un cajón del juez del Juzgado de Distrito y allí dormían por años con perjuicio para las dos partes: El Estado porque no recibía los ingresos y del particular porque quedaba en la incertidumbre y además tenía que pagar fianzas o cauciones...

...Al llegar a Hacienda yo venía del Ministerio Público y Alfonso tenía la experiencia de trabajar varios años allí, le planteamos el proyecto a Don Narciso Bassols. Bassols que era un abogado muy brillante integró la comisión con Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina y yo. Trabajamos de seis a ocho meses en la elaboración del proyecto. Es cierto que tuvo mucha inspiración en el Consejo de Estado francés, uno de los tribunales administrativos de mayor jerarquía en el mundo, pero también se aprovechó la experiencia del juicio de amparo mexicano, que es, como tantas cosas nuestras, una obra de mestizaje, de la tradición mexicana del amparo y de las doctrinas europeas sobre lo contencioso...

...Ahora bien, ¿Por qué no era inconstitucional a nuestro juicio el Tribunal Fiscal? y así lo decidimos en la ley, la Suprema Corte había declarado en 1929, que no se puede ir al amparo si hay un recurso. Consecuentemente podía establecerse un recurso, pero no

había perjuicio para nadie que este recurso, en lugar de que se tramitara ante la misma autoridad que conocía del asunto, la que obviamente debía tener ya un juicio formado, pudiera llevarse ante un órgano independiente, siempre que la última palabra la dijera la Suprema Corte o los tribunales federales a través del Juicio de amparo. Hubo las dudas derivadas de la tesis de Vallarta, de la tradición mexicana y de una opinión adversa que dio el Procurador General de la República, Don Silvestre Guerrero, y que detuvo por varios meses la promulgación de la ley. Por eso es que aún cuando a la salida de Bassols, en junio de 1935, y la entrada de Suárez, pudimos entregar a éste un proyecto. Suárez, ante la opinión adversa del Procurador meditó mucho tiempo antes de finalmente convencerse para crear un juicio ante un tribunal administrativo. No llegó a plantearse ante la Suprema Corte el problema de inconstitucionalidad; se planteó en la doctrina, incluso en las primeras ediciones de Gabino Fraga hay varios párrafos en que él sigue expresando la duda de si un órgano de jurisdicción administrativa es compatible con nuestra tradición. Hubo varias tesis profesionales y el problema, que nunca pasó de una duda académica vino a resolverse con las reformas constitucionales de 1945".

2.3.2. La Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Hemos podido recoger en el apartado anterior, el testimonio de dos personajes que fueron piezas fundamentales para el nacimiento y desarrollo posterior del Tribunal Fiscal de la Federación. Hemos repetido también que la Ley de Justicia Fiscal de 1936 le dió nacimiento al Tribunal Fiscal a pesar de todas las adversidades que se presentaron para dicho surgimiento, sin embargo, podemos observar que los argumentos para el

establecimiento de un tribunal contencioso administrativo eran más válidos que los de aquellos detractores del mismo y esto lo constatamos del análisis de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que se presenta a continuación.

Acerca de la constitucionalidad del establecimiento del Tribunal Fiscal, dice la exposición de motivos que, aún y cuando la doctrina mexicana señala que no es posible la creación de tribunales independientes, con capacidad para emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad una vez emitidos, lo cierto es que los fallos del tribunal creado serían susceptibles de ser juzgados mediante el juicio de garantías.

Así también, y éste nos parece el argumento más sólido para darle validez a la creación del Tribunal Fiscal, sostenían los creadores de la Ley de Justicia Fiscal, que al interpretarse el artículo 14 de la Constitución que establece la garantía del juicio, se notaba que la jurisprudencia había sostenido que no era necesario que dicho juicio se tramitara precisamente ante autoridades judiciales, lo que explicamos de la siguiente manera:

Decía desde 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", lo que significa que era necesario que existiera un juicio que fuera seguido ante un tribunal previamente establecido, el cual, interpretando el

precepto legal citado, no necesariamente tendría que enclavarse dentro del Poder Judicial, sino que lo importante es que tuviera una base jurídica para su establecimiento, y el Tribunal Fiscal de la Federación, la tenía.

El otro problema al que se enfrentaron los creadores de la Ley de Justicia Fiscal, es el hecho de que, colocando al Tribunal Fiscal de la Federación dentro del Poder Ejecutivo, se rompía con el principio constitucional de la separación de poderes. Explicaba la exposición de motivos en comento, que precisamente para salvaguardar la división de poderes en Francia, se crearon los tribunales administrativos, y para apoyar esta postura, creemos también que los tribunales federales, que pertenecen al Poder Judicial, deben ocuparse en estos casos de juzgar, vía el juicio de amparo, la constitucionalidad de los actos de la autoridad administrativa centralizada y no la legalidad ordinaria, pues de otra manera, estaríamos colocando al Poder Judicial y a la corte como simples tribunales del fuero común, además de la invasión de poderes que se crearía al juzgar el Poder Judicial la legalidad ordinaria de los actos del Poder Ejecutivo; es por ello que también creemos en la necesidad de que existiera un órgano que se encargara de juzgar la legalidad de los actos de autoridad de la Administración Pública.

Únicamente podríamos criticar el hecho de clasificar al Tribunal Fiscal de la Federación, como un "tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida", porque se contrapone con un párrafo citado más adelante que señala: "mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder

Ejecutivo", es decir, nos están refiriendo a un órgano autónomo y no de justicia delegada, pues la justicia delegada, implicaría que quien delega dicha facultad, también tuviera las facultades para emitir los fallos que le correspondieran al Tribunal Fiscal de la Federación, en el caso, el titular del Ejecutivo.

Creemos también que la visión de los creadores del Tribunal Fiscal significó un gran avance para el establecimiento de un tribunal contencioso administrativo, pero también consideramos que dicha visión no fue lo amplia que se requería para crear un Contencioso Administrativo Federal y no únicamente tributario. Inclusive, un párrafo de la exposición de motivos expresa lo grande que pudo ser el alcance de la competencia material que se le hubiera podido otorgar al tribunal contencioso administrativo federal y no únicamente dejarlo en un Tribunal Fiscal Federal. Este párrafo literalmente nos señala: "Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado".

A pesar de los alcances que pudo tener desde el principio el Tribunal Fiscal de la Federación, su competencia material, quedó plasmada en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal como a continuación se expone:

"I. Contra las resoluciones 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;

II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

III. Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

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

V: Contra el ejercicio de la facultad económica - coactiva, por quienes habiendo sido afectados por ella, afirmen:

1. Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o
2. Que el monto del crédito es inferior al exigido; o
3. Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados, o acreedores preferentes al fisco para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o
4. Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que

aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

VI. Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido, y

VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular*.

Como pudimos observar, finalmente la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, resultó limitada, ampliándose a cuenta gotas a través de los más de 60 años que lleva ya de existencia; encontrándonos hoy con indicios de que llegará a ser posiblemente en algunos años un Tribunal Contencioso Administrativo Federal, debido a la necesidad que existe actualmente en nuestra sociedad de establecer un órgano de control de legalidad federal integral.

2.3.3. El Código Fiscal de 1938.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, en vigor a partir de enero de 1937, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, en vigor a partir del 1º de enero de 1939. El Tribunal Fiscal de la Federación conservó la estructura y los lineamientos del procedimiento contencioso, con algunas modificaciones que se hicieron necesarias para que se mejorara su funcionamiento, pero en cuanto a su competencia material sufrió cambios realmente significativos.

Este ordenamiento fiscal le confirió la competencia contenida en la ya derogada Ley de Justicia Fiscal, pero además, diversas leyes administrativas le fueron incorporando materias como lo establece Jorge García Cáceres. Dicho autor en su trabajo intitulado "Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación"⁴⁹, señala que a lo largo de la vida de la ley comentada se incorporaron a la competencia del Tribunal Fiscal las siguientes materias:

a) La Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, que en su artículo 3º otorga a los particulares un plazo que venció el día 30 de junio de 1942, para reclamar por medio del Tribunal Fiscal de la Federación la depuración de créditos no prescritos a cargo del gobierno federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1929 y el 31 de diciembre de 1941.

b) 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 contenciosa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para los casos en que una institución de fianzas fuera requerida de pago por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo agotamiento del procedimiento administrativo. En este caso, la institución afianzadora presentaba su reclamación en el término de 30 días siguientes a la fecha en que le hubiere sido notificado el requerimiento, a fin de que la Secretaría de Hacienda resolviera al respecto y

⁴⁹ Jorge A. García Cáceres. Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación. p. 46

dicha resolución pudiera ser impugnada por las partes dentro de los 15 días siguientes al de su notificación ante el Tribunal Fiscal de la Federación conforme al proceso señalado en el Código Fiscal de la Federación. Posteriormente, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, promulgada el 1º de enero de 1951, suprime el agotamiento del procedimiento administrativo anterior al contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

c) La Ley del Seguro Social fue reformada en su artículo 135 por decreto publicado en el Diario Oficial el día 24 de noviembre de 1944. A través de dicha reforma se le otorgaba al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo en lo que respecta a la determinación, liquidación y percepción de aportaciones a cargo de patrones y trabajadores; así también se le dio el carácter de "ejecutoras auxiliares" a las oficinas federales de Hacienda, con lo que se le daba automáticamente competencia al Tribunal Fiscal de la Federación en virtud de que dentro de la competencia material del juzgador mencionado, se encontraban los actos emitidos por organismos fiscales autónomos, así como para conocer de los juicios que se iniciaran contra el ejercicio de la facultad económica-coactiva. En el año de 1949, se emitió un decreto por el que se modificaba el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, estableciéndose que las aportaciones, intereses moratorios y capitales constitutivos tenían el carácter de obligaciones fiscales, incorporándose también las impugnaciones contra dichas resoluciones a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

d) La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal fue reformada en el año de 1947; la materia fiscal ejercida por dicho departamento, pasó a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ajustándose entonces todo procedimiento al Código Fiscal de la Federación y por ende la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se vió ampliada, pero no fue sino hasta el 31 de diciembre de 1965 cuando por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el artículo 160 fracción I del Código Fiscal de la Federación para que éste conociera de las resoluciones dictadas en materia fiscal por las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

e) El Código Fiscal de la Federación fue reformado por decreto de 29 de diciembre de 1961, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siguiente 30 y en vigor a partir del 1º de enero de 1962, para que le fueran adicionadas al artículo 160, las fracciones VIII, IX y X, mismas que se referían a las cuestiones siguientes: En cuanto a las pensiones militares, con fundamento en la fracción VIII, se le otorgaba la facultad al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de todas aquellas resoluciones definitivas que redujeran o negaran las pensiones y prestaciones sociales concedidas por las leyes de la materia, en favor de los miembros del ejército y la armada nacional, y de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como de aquellas resoluciones que establecieran obligaciones a cargo de las mismas personas, dictadas con aplicación de las leyes que regían el otorgamiento de dichas prestaciones. La fracción IX, le otorgaba la atribución al Tribunal Fiscal de conocer de las controversias suscitadas sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal,

y la fracción X, le permitía conocer de aquellas materias cuya competencia le fuera otorgada por una ley especial.

f) El Código Fiscal de la Federación, se reformó, en su artículo 160 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1965 para incorporar a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Ejecutivo Federal, que fincaran responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos no delictuosos; para conocer de las resoluciones que impusieran multas por infracciones a la legislación federal o del Distrito Federal y para conocer en materia de pensiones civiles. Así también, se le otorga expresamente competencia al órgano colegiado citado, para conocer de los requerimientos de pago emitidos para hacer efectivas fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Territorios Federales, de los Estados y de los Municipios, incorporándose como un nuevo supuesto las fianzas otorgadas a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

De tal manera que al consultar un Código Fiscal del año de 1966, el lector encontraría que el Tribunal Fiscal de la Federación conocería de los juicios que se promovieran contra las resoluciones definitivas siguientes:

"I.- Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de sus dependencias; de la Tesorería del Distrito Federal; del Instituto Mexicano del Seguro Social y de cualquier otro

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;

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del poder ejecutivo que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, o del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos;

III.- Contra los acuerdos administrativos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, multas por infracción a la legislación federal, o del Distrito Federal.

Para los efectos de esta fracción no se considerará como recurso administrativo la instancia de condonación que el particular promueva.

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

V.- Contra el procedimiento administrativo de ejecución, por quienes habiendo sido afectado por él, afirmen:

1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; salvo lo previsto por el artículo 55 de este código;

2.- Que el monto del crédito es inferior al exigido; o

3.- Que son poseedores; a título de propietario de los bienes embargados, o acreedores preferentes al fisco, para ser pagados con el producto de los

mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutoria; o

4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables;

VI.- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento, ilegalmente percibido; y

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular.

En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 188 y 191.

VIII.- Contra las resoluciones definitivas que, sin ulterior recurso administrativo, 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 y 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 de los reconocidos por la Secretaría respectiva; que debió ser retirado con grado superior al que consigna 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 la Marina, según sea el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

IX.- Contra las resoluciones administrativas de carácter definitivo dictadas en materia de pensiones civiles, con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

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;

XI.- Por las instituciones de fianzas, contra los requerimientos de pago para hacer efectivas las que otorgan en favor de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados, de los Municipios o del Instituto Mexicano del Seguro Social.

XII.- Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación".

2.3.4. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.

El 1º de abril de 1967 entra en vigor un par de ordenamientos que sustituirían al Código Fiscal de la Federación de 1938; el Código Fiscal de la Federación de 29 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 24 de diciembre del mismo año, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.

Dentro de la ley orgánica citada, quedó incluido todo lo concerniente a la competencia material, territorial y por grado, del referido tribunal, dejando a cargo del Código Fiscal de la Federación la substanciación de los juicios fiscales.

Es en esta nueva ley cuando se empieza a utilizar el término "plena autonomía", que será la base del éxito del tribunal, puesto que a diferencia de los órganos de justicia delegada y justicia retenida, únicamente el Tribunal Fiscal tendría facultades para resolver las controversias que la propia ley le señala y lo haría de manera autónoma hasta nuestros días. Así entonces, se suprime la declaratoria de que el Tribunal Fiscal sería un tribunal de justicia delegada.

Por cuanto se refiere a la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, el artículo 22 de la mencionada ley orgánica indicaba que para que éste conociera de la resolución de alguna controversia, esta controversia debía tener el carácter de definitiva.

Es necesario apuntar el comentario del Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Jorge García Cáceres, quien señala que "durante toda la vigencia de esta ley no sólo no aumentaron sino que disminuyeron ligeramente las facultades del Tribunal"⁵⁰, y esto se explica a continuación.

En efecto, el artículo 22 enumeraba diversas fracciones basándose en el diverso 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938, efectuando diversos cambios como lo fueron:

La fracción I de este artículo señalaba que el tribunal podía resolver acerca de las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en las que se determinara la existencia de una obligación fiscal, se fijara ésta en cantidad líquida o se dieran las bases para su liquidación. Se nota entonces que se alude a autoridades fiscales federales y no a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como ocurría en el anterior código fiscal; además, se amplía la competencia material, de ser únicamente de la Tesorería del Distrito Federal a todo el Departamento del Distrito Federal y por último se incluye a todos los organismos fiscales autónomos y no únicamente al Instituto Mexicano del Seguro Social.

La fracción II de la nueva ley indicaba: "Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidos por el Estado". Es decir, no únicamente se hablaba de un impuesto, derecho o

⁵⁰ *Ibidem* p. 123

aprovechamiento, como en el código de 1938, sino que ahora se incluía a cualquier ingreso, incluyendo definitivamente a los impuestos, derechos y aprovechamientos.

La fracción III, indicaba: "Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores". La intención del legislador de incluir esta fracción en la nueva ley orgánica, a nuestro parecer, proviene de la necesidad de la defensa del particular contra actos que, por facultades discrecionales de las autoridades fiscales no se incluyeran en ninguna de las fracciones anteriores, pero que causarían un agravio al particular.

La fracción IV, le otorgaba facultades al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones que "impusieran multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal". Esta fracción es idéntica a la del código de 1938 y no es sino hasta 1971, cuando se hace la aclaración de que el conocimiento de las multas por infracciones a las disposiciones del Distrito Federal, sólo se haría en caso de que se tratara de aquéllas cuya naturaleza fuera de carácter fiscal.

La fracción V indicaba que el juicio fiscal procedía cuando se tratara de materia de pensiones y prestaciones sociales que se otorgaban a favor de los miembros del ejército y de la armada nacional, así como familiares y derechohabientes, es decir se trae sin cambios del Código Fiscal de 1938.

El texto de la fracción VI disponía: "Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", lo que no implica cambio alguno con respecto a la fracción IX del artículo 160 del código anterior.

La fracción VII se trasladó idéntica de su correlativo del Código abrogado, indicando que conocería el tribunal de las resoluciones que se dictaran "sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal".

La fracción VIII reiteraba lo establecido en su correlativa del Código Fiscal de la Federación, al señalar que se le otorgaba competencia para conocer de aquellas resoluciones que constituyeran "responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos".

Por otra parte, el artículo 23 de dicha ley establecía que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación eran competentes para conocer de los juicios que promovieran las autoridades en contra de los particulares por resoluciones favorables dictadas a favor de estos últimos, siempre y cuando dichas resoluciones se encontraran dentro de los supuestos contenidos en las fracciones anteriormente mencionadas.

Sin embargo, ya no se contempla en forma expresa la competencia del Tribunal Fiscal para conocer de los requerimientos de fianzas, esto debido a que la Ley Federal de

Instituciones de Fianzas, expresamente le otorgaba competencia, en su artículo 95 bis. Además, en la propia Ley de Instituciones de Fianzas, se estableció un término diferente para la interposición de la demanda y no es sino hasta el año de 1978 cuando vuelve a ser incorporada a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal la disposición que se comenta.

La nueva Ley Orgánica, no rescata el supuesto que le otorgaba competencia al Tribunal Fiscal para conocer de los juicios que se iniciaban contra el procedimiento administrativo de ejecución por las diversas razones que se contenían en la fracción V del artículo 160 del Código Fiscal de 1938, hecho que se explica por la incorporación al Código Fiscal de 1967 del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, hoy derogado.

2.3.5. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.

Debido a la insuficiencia de Salas para conocer de los asuntos promovidos y muy probablemente a la ineficiencia de las mismas por la carga de trabajo acumulado, aunado a la conveniencia de desconcentrar el tribunal, el Ejecutivo Federal se vio obligado a enviar la Iniciativa de ley que pondría fin a la vida de la legislación en vigor hasta entonces.

Por decreto de 30 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, se expidió la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que entró en vigor el siguiente primero de agosto.

Apuntaremos únicamente con respecto a la estructura de dicho tribunal que se integraría por dos organismos diferentes: la Sala Superior y las Salas Regionales, de esta manera, además de la competencia material se le agregaba una limitación a cada Sala Regional, es decir, dependiendo del lugar en el que se encontrara enclavada.

Se conserva el principio de definitividad en el juicio fiscal y el artículo que determinaría la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación sería el 23, en sus diferentes fracciones, que a continuación se señalan:

La fracción I, es una copia del artículo 22 de la Ley Orgánica Anterior, sin embargo, cabe señalar acerca de este punto, que a raíz de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de 24 de abril de 1972, por el que se otorga en su artículo 30 el carácter de organismo fiscal autónomo a dicho instituto, se amplía la competencia del Tribunal Fiscal, al poder conocer de los actos emitidos por dicho instituto en los que se exigiera el pago de aportaciones.

Más adelante, la fracción comentada sufriría una reforma, al eliminarse la competencia sobre resoluciones emitidas por autoridades del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 1979.

La fracción II se mantuvo sin cambio alguno, de manera que procedía el proceso contencioso administrativo en contra de las resoluciones que negaran la devolución de un

ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

Subsiste el contenido de la fracción III de la legislación anterior, misma que otorgaba competencia al cuerpo colegiado que se estudia para conocer de los juicios que tenían su origen en resoluciones que causaban un agravio en materia fiscal.

Por lo que se refiere a la fracción IV, ésta quedó ratificada, quedando facultado el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios contra las resoluciones que imponían multas por violación tanto a las normas administrativas federales como a las disposiciones de autoridades del Distrito Federal. Esta disposición fue reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979, para eliminar lo que se refería a las disposiciones de autoridades del Distrito Federal.

Continuaron siendo competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, los conflictos relacionados con las pensiones y demás prestaciones sociales concedidas a los miembros del ejército y de la armada nacional, así como a sus familiares o derechohabientes, incluyéndose ahora a los miembros de la fuerza aérea, personal que no estaba comprendido expresamente en las disposiciones anteriores. Así, se conservó en esencia el contenido de la fracción V de la disposición legal anterior.

La competencia del Tribunal para conocer de resoluciones en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal, o al Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado, subsistió en los términos de la fracción VI de la Ley Orgánica abrogada.

Jorge García Cáceres, apunta que aún cuando no existió un cambio substancial en cuanto a las facultades del Tribunal Fiscal para conocer sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, si se mejoró la redacción, y esto lo explica, pues según su opinión, "antes se señalaba que su competencia abarcaba a "todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal", y en la nueva ley se dice que rige para "las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada"⁵¹, lo que no modifica el campo de competencia de este Tribunal, dado que, acorde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 24 de diciembre de 1976, las dependencias y departamentos administrativos son únicamente parte de la Administración Pública Federal Centralizada; por lo que sólo hubo una precisión de conceptos. Así se conservó en esencia el contenido de la Ley Orgánica anterior.

Resulta también importante destacar que la Ley Orgánica en comento le otorgaba competencia al Tribunal Fiscal para conocer sobre resoluciones que constituyeran responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no fueran delictuosos, como lo hacía la fracción VIII de la Ley Orgánica anterior. Sin embargo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979, se concedía también competencia al tribunal para conocer acerca de resoluciones que constituyeran créditos por responsabilidades contra funcionarios públicos o empleados de la Federación, Departamento del Distrito Federal u

⁵¹ *Ibidem* p. 153

organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal; así como particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Consideramos importante destacar que en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, surge la terminología "servidores públicos" en lugar de "funcionarios públicos", uniformándose la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

García Cáceres realiza en su trabajo, una relatoría de los cambios sufridos por diversos decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación en la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, que a continuación señalamos:

El 5 de enero de 1988, se le otorgó competencia al tribunal para conocer de los conflictos relacionados con las resoluciones en las que se requiriera el pago de responsabilidades asumidas para garantizar el cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Se publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, por el que se estableció el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), mismo que obligó a reformar la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Así, la característica de "materia fiscal" que se otorgaba a las aportaciones para el seguro de retiro, al estar comprendidas en los ordenamientos citados deriva de la posibilidad de hacerlas efectivas mediante el "procedimiento

administrativo de ejecución", aplicable cuando esas aportaciones no fueran depositadas dentro del plazo legal. Ese procedimiento tenía el propósito de facilitar el cobro de las "aportaciones" y su inmediato depósito en las subcuentas respectivas, a favor de los titulares correspondientes. Pero al exigir ese pago, ya fuera el Instituto Mexicano del Seguro Social, o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación por ser éste el órgano señalado para conocer y resolver sobre la legalidad de los cobros en cuestión, efectuados con base en "liquidaciones" o "resoluciones", las que, en tratándose de las emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, requerían el previo agotamiento obligatorio del recurso de inconformidad que contempla la Ley del Seguro Social; pero las dictadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, podían ser directamente impugnadas ante el Tribunal Fiscal o promoverse el recurso administrativo que contemplaba su ley.

Podía darse el supuesto de que el acto liquidatorio fuera suscrito por ambas instituciones, caso en el cual se consideró que debía agotarse forzosamente el recurso de inconformidad al que se refería la Ley del Seguro Social, a efecto de preservar la continencia de la causa. Este problema quedará eliminado con la entrada en vigor a partir del primero de julio de 1997 de la nueva Ley del Seguro Social, la cual salió publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1995, y en la que se establece la ubicación de este seguro de retiro, en ese ordenamiento.

Con fecha 22 de diciembre de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la "Ley de Competencia Económica" que vino a substituir, entre otras, a la "Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios". Aún cuando esa nueva ley no establecía expresamente que las resoluciones recaídas al recurso de reconsideración, contemplado en la misma, podían ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la circunstancia de que por medio de ese recurso se combatieran multas de carácter federal, hacía viable la procedencia del juicio de nulidad ante este tribunal, quedando fuera de su competencia las demás materias reguladas en esa "Ley de Competencia Económica".

El 4 de junio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de Correduría Pública, en el cual se estableció que, tratándose de multas era optativo para el interesado interponer el recurso administrativo de revisión, que regulaba el mismo reglamento, o acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación. Esta disposición en realidad no venía a conferir nuevas facultades para el Tribunal Fiscal, pues esta materia quedaba abarcada en la competencia, que ya tenía, para conocer de multas por infracciones a normas administrativas federales, pero sí estableció la opcionalidad libre de la vía de defensa que se quisiera ejercer.

El 14 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; estableciéndose en él, como modificación al artículo 95 de esa ley: que las fianzas otorgadas por esas instituciones, a favor de la Federación, del Distrito

Federal, de los Estados o de los Municipios, se harían efectivas, a elección del beneficiario, siguiendo el procedimiento establecido en los artículos 93 y 93 bis de la misma ley, o conforme a lo dispuesto en el propio artículo 95; con excepción de aquellas fianzas que se otorgaran a favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, supuesto éste en el que se estaría a lo que dispusiera el Código Fiscal de la Federación, lo cual implicaba el cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución y que la defensa contra el mismo se efectuara mediante juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Por otra parte, la posibilidad que se otorgaba al beneficiario de una fianza no fiscal, de hacer efectiva la misma optando por una de dos vías, daba lugar a dos posibles tipos de juicio. El primero de ellos lo encontramos cuando el beneficiario de una fianza de las antes enumeradas, solicitaba a la institución afianzadora el pago de la garantía y ésta se rehusaba a cubrirla total o parcialmente; ante tal situación, dicho beneficiario presentaba su reclamación ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y ésta, en una junta de avenencia, exhortaría a las partes a conciliar sus intereses. Pero, de no lograrse la conciliación, el beneficiario haría valer sus derechos ante los tribunales competentes.

El otro tipo de juicio era el que se substanciaría ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y que sólo podía ser promovido por la institución afianzadora a la cual se le requiriera el pago de la fianza, que había sido otorgada a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o de los Municipios.

El 27 de julio de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley de Comercio Exterior", misma que en sus disposiciones transitorias abrogó la "Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior". Aquella ley, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, vino a otorgar competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para resolver en materia de comercio exterior. Es así que ese ordenamiento estableció en el capítulo II del título IX, la posibilidad de que los particulares promovieran el recurso administrativo de revocación en contra de las resoluciones que se contemplaban en el artículo 95 del mismo ordenamiento; e igualmente estableció: que sólo las resoluciones recaídas al recurso de revocación interpuesto en contra de dichos actos, así como aquéllas que lo tuvieran por no interpuesto, eran impugnables ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por "Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Disposiciones de Diversas Leyes Relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993, con vigencia a partir del 1º de enero de 1994, se adicionó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación facultándose a la Sala Superior de éste para resolver los juicios en materia de comercio exterior, mismos a los que se refiere el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior y que, por tal razón, ya tenía competencia para resolverlos. En estos juicios la instrucción del expediente debía efectuarla la Sala Regional competente y su resolución fue la primera competencia material exclusiva de la Sala Superior.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994, vigente a partir del siguiente primero de febrero, se adicionó una nueva facultad al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones que negaran a los particulares la indemnización en el caso de que la falta del servidor público les hubiera causado un daño o perjuicio⁵².

De tal manera que para 1995, el contenido del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación fue el que a continuación se transcribe:

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 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 infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o

⁵² Art. 77 bis Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, p. 51

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

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

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada;

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del departamento del distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del

propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX: Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros;

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente;

XI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

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

2.3.5. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996.

El 15 de diciembre de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que se encuentra vigente a la fecha y que rige a partir del 1º de enero de 1996.

Por artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica en comento, queda abrogada la de 2 de febrero de 1978, sin embargo, esta nueva ley conserva en términos generales la estructura y facultades de la Sala Superior y de las Salas Regionales.

Cambios significativos que presenta esta nueva Ley Orgánica es la ubicación de la competencia material del Tribunal Fiscal en un capítulo especial denominado "De la competencia material del tribunal", a diferencia de la ley anterior, en la cual, la competencia material del Tribunal Fiscal se encontraba ubicada en el capítulo denominado "De las Salas Regionales".

Es importante mencionar que por lo que se refiere a la competencia material del Tribunal Fiscal, se le incorporan tres fracciones más a las que ya se encontraban en la Ley Orgánica de 1978 y éstas, le confieren competencia de conocer de procesos que se promuevan contra las resoluciones definitivas que resuelvan el recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siempre y cuando tenga relación el asunto con las demás fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que se refiere a las demás fracciones, sufrieron modificaciones que aunque no substanciales, le otorgan una mayor claridad a la procedencia de los juicios de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación como se describe a continuación:

Por lo que se refiere a la fracción II del artículo 11 de la nueva ley, se adiciona a "Las que rijen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado", el hecho de que también dicha devolución pueda proceder "de conformidad con las leyes fiscales" aún cuando tal cantidad no hubiera sido percibida indebidamente por el Estado.

En la fracción VIII, se elimina el término "Servidores Públicos del Departamento del Distrito Federal", por "Servidores Públicos del Distrito Federal", posiblemente como una medida de prevención ante los cambios que se van a suscitar en el año de 1997 dentro del Distrito Federal, con los cuales desaparecerá el Departamento del Distrito Federal, dando lugar al Gobierno del Distrito Federal.

La fracción IX, resulta más clara ahora que en el texto de la Ley Orgánica anterior, puesto que actualmente se refiere la ley a resoluciones que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, así como sus organismos descentralizados, mientras que la ley de 1978 indicaba que el Tribunal Fiscal de la Federación resultaba competente para conocer de resoluciones que requirieran garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, resultando ambigua y oscura en nuestra opinión.

Por último, el contenido de la fracción XI del artículo 23 de la Ley Orgánica de 1978, que otorga competencia al Tribunal Fiscal siempre y cuando lo señale alguna otra ley, pasa al artículo 11, fracción XIV de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Actualmente, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra como a continuación se presenta:

Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas 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 o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

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

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

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de 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 se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

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

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

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

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

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

No debe pasar desapercibido que cuando comentábamos la competencia por grado, mencionábamos que la importancia de algunos asuntos obliga a que los conozca

la Sala Superior del tribunal, no obstante que no se trate de resolver recursos, incidentes, etc. Así, se establece en el artículo 20 de la ley orgánica vigente tres supuestos; a saber:

a) Resolver los juicios en los que se traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

b) Los juicios en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c) Los juicios en los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia, y acuerde sean resueltos por la Sección.

Concluiremos este capítulo señalando que mientras la competencia material del Tribunal Fiscal se ha incrementado cautelosamente, la necesidad de tener un órgano de control de legalidad administrativa va siendo cada día más apremiante, sobre todo si dentro de nuestros deseos se encuentra que el desarrollo del país se sustente sobre la base de un Estado de Derecho.

Capítulo III
La Incorporación de la Ley Federal del Derecho
de Autor a la Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación

Dentro de los capítulos anteriores, pudimos observar que el Tribunal Fiscal de la Federación, surge de una necesidad de poder calificar la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal Centralizada; también llegamos a la conclusión de que si bien la ampliación de la competencia de este órgano de impartición de justicia nos hacía concebirlo en un futuro como un tribunal de justicia administrativa federal, lo cierto es que ésta ha sido gradual, faltando mucho, a nuestro parecer, para poder encontrar dentro de nuestros órganos de impartición de justicia a un Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

Creemos sin embargo, que este aparente estancamiento en cuanto a sus materias de conocimiento no ha sido un hecho aislado y casual. Resulta que para poder incorporar materias nuevas a su competencia, se requiere de un estudio minucioso, de manera que al ampliarse, no invada materias de conocimiento de otras autoridades jurisdiccionales. Para apoyar lo anterior, recordemos el criterio que sostiene el Licenciado Ricardo Sergio De la Rosa Vélez, magistrado del propio tribunal en la Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y que a continuación transcribimos:

"Desde 1964, se han elevado prestigiadas voces, que piden que el Tribunal Fiscal de la Federación se transforme en un Tribunal Contencioso Administrativo, que conozca en su integridad de las controversias que se presenten en el área administrativa federal, excluyendo, desde luego, algunos aspectos de carácter militar, agrario y político o

electoral...Si se pretende que el tribunal acreciente su competencia hacia todo lo administrativo, resulta saludable que se estudien las leyes que contemplan las controversias que actualmente se presentan...La responsabilidad, probidad y capacidad en la materia tributaria y en algunas áreas administrativas abonan terreno fértil para pensar en acrecentar su campo de conocimiento...No debemos desdeñar la legislación administrativa vigente, que asigna a los tribunales judiciales locales, el conocimiento de los conflictos, que surgen en los casos en que estén involucrados únicamente particulares, ya que, probablemente, resultará innecesario se acudiera a la jurisdicción contencioso administrativo federal, que en la actualidad sólo está facultada para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los Administrados⁵³.

Al analizar el texto del Magistrado De la Rosa, notamos que ha sido una corriente muy fuerte la que se ha inclinado por el establecimiento de un tribunal que pueda conocer de todas las controversias suscitadas en aplicación de una ley administrativa federal. Así, encontramos a numerosos autores como el Dr. Gonzalo Armenta Calderón, la Doctora Dolores Heduán Virúes, el Lic. Alfonso Cortina Gutiérrez, etc., quienes en sus distintas épocas, han pugnado por iniciativas de ley creadoras de un tribunal administrativo federal que incluya al actual Tribunal Fiscal de la Federación. Pero también, el propio autor realiza una reflexión que quizá representa la principal cortapisa para que el Tribunal Fiscal no sea hoy un tribunal administrativo federal y ésta se refiere a que aún y cuando, se trata de leyes administrativas, no en todos los procedimientos que las mismas

⁵³ Sergio de la Rosa Vélez. Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.- La Nueva Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pp. 31, 37 y 38

contemplan, se encuentra necesariamente la relación de la administración pública federal con el administrado; existiendo en ocasiones procedimientos que implican la relación o controversia entre particulares como en los casos de arbitraje o conciliación.

Ahora bien, no necesariamente es la insistencia de los diversos autores lo que nos inclina a pensar en la idea de acrecentar la competencia material del Tribunal Fiscal Federal, pues finalmente desde un punto de vista jurídico resultaría irrelevante la adopción de una corriente seguida sin fundamento.

Creemos que la ley autoral, como otras leyes administrativas federales, debe encontrarse dentro de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación por un principio que hemos denominado "De Legalidad Ordinaria y de Legalidad Extraordinaria".

¿Por qué hemos tomado este principio como la base sobre la que se sostiene nuestra tesis? Primeramente indicaremos que aún cuando la idea no es original, no ha habido, dentro de los autores consultados, quien lo hubiera aplicado como tal ni le hubiera otorgado ese nombre.

Parte este principio de la existencia de un acto administrativo que ponga fin a un procedimiento y que cause molestia al gobernado. Como indicamos en el capítulo I de nuestra tesis, dicho acto requiere de diversos elementos como el sujeto, voluntad, objeto, forma, fundamento, motivo y fin para poder ser existente y válido. El acto sin embargo, puede adolecer de alguna causal de ilegalidad y resultar nulo de pleno derecho. Es

entonces cuando la propia ley, le confiere al gobernado la facultad de someter tanto el procedimiento como el propio acto a revisión ante el superior jerárquico o quien por ley se encuentre facultado para ello, mismo que podrá confirmar, declarar la nulidad, modificar el acto u ordenar su modificación⁵⁴.

Además existe la opción de intentar las vías judiciales correspondientes, no obstante la crítica que se hace al legislador por la denominación que hace de lo que en realidad son vías jurisdiccionales, pues actualmente no todos los actos administrativos son susceptibles de ser impugnados por las vías judiciales; tal es el caso de las multas por infracciones a las normas administrativas federales, cuya inconformidad debe ser resuelta por el Tribunal Fiscal de la Federación⁵⁵ que no es un tribunal judicial, sino administrativo; por lo tanto, creemos se debe denominar vía jurisdiccional y no judicial.

Es en este punto en el que interviene el Principio de Legalidad Ordinaria y la división de poderes, pues si bien, la ley otorga un recurso de revisión de los actos, el mismo resulta opcional, y dada la inoperancia de los mismos por lo explicado en el capítulo I de esta tesis, por economía procesal el gobernado tenderá a someter la revisión de este acto en una primera instancia a una autoridad jurisdiccional que, fuera de los casos previstos por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y las propias leyes administrativas y fiscales, será de tipo judicial; lo que implica que el poder judicial juzgue la legalidad de los actos del poder ejecutivo en un primer momento y no sea

⁵⁴ Art. 83 Ley Federal de Procedimiento Administrativo, p. 92

⁵⁵ Art. 11 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 17

únicamente la constitucionalidad de los mismos en la vía del juicio de amparo, pudiendo entonces encontramos con dos problemas:

a) Que el poder judicial y la figura del juicio de amparo, se encuentren rebajados a ser un tribunal del fuero común y una simple primera instancia; y

b) Que la legalidad ordinaria de los actos de autoridad y no la constitucionalidad sea juzgada por el poder judicial (en la vía del amparo indirecto), encontrándonos con el poder ejecutivo invadido por el judicial.

Es por ello que se hace necesaria la existencia de un órgano de control de legalidad ordinaria de carácter autónomo y el Tribunal Fiscal de la Federación, representa a nivel federal el único órgano con tales características, pero con limitaciones en su competencia de tipo material.

Debe quedar sin embargo, clara nuestra posición acerca de la legalidad ordinaria y la extraordinaria, pues si bien es una connotación personal, pretendemos con ella establecer el criterio que debe normar para establecer la diferencia entre la interposición del juicio de amparo o el proceso contencioso administrativo.

La legalidad de los actos de autoridad constituye finalmente una garantía para el gobernado. Ignacio Burgoa señala que "el control de legalidad se ha incorporado a la teleología del juicio de amparo desde que el principio de legalidad inherente a todo

régimen de derecho, se erigió a la categoría de garantía constitucional, como acontece en México en función de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema. De ahí que cualquier acto de autoridad independientemente de la materia en que se emita o del órgano estatal del que provenga, al no ajustarse o al contravenir la ley secundaria que deba normarlo, viola por modo concomitante dicha garantía, haciendo procedente el amparo, cuyo carácter extraordinario como medio de tutela de la legalidad en general se traduce en la circunstancia de que, antes de su interposición, deben promoverse todos los recursos ordinarios o medios de defensa que normativamente disponga el gobernado para obtener la invalidación del acto de autoridad que lo agravie (principio de definitividad)⁵⁶.

Advertimos que el razonamiento anterior resulta aplicable a todas las materias del derecho con excepción del administrativo, pues si bien el mismo sigue los principios normativos anotados, debe decirse que por su naturaleza, merece un trato especial. Si tomamos textualmente las palabras transcritas en el párrafo anterior, dado que los requisitos fundamentales de procedibilidad del amparo extraídos son el principio de definitividad y la violación a una garantía, podríamos llegar al exceso de que en cualquier acto administrativo sin medio de defensa oponible, fuera procedente el amparo, lo cual desde un punto de vista jurídico no resulta anticonstitucional ni ilegal, pero si desde un punto de vista lógico, doctrinario y político; pues como hemos mencionado en párrafos anteriores encontraríamos al poder ejecutivo invadido por el judicial, en virtud de juzgar la legalidad ordinaria de los actos de autoridad y, por otra parte, ver rebajado al poder judicial, de supremo a convertirse en un órgano revisor de legalidad de cualquiera de éstos y no de la constitucionalidad de los mismos

⁵⁶ Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo, p. 146.

Entonces, el juicio de legalidad extraordinaria dentro del Derecho Administrativo surgirá, únicamente cuando el gobernado haya agotado un proceso ante un órgano autónomo que revise en una primera instancia la legalidad del acto motivo de la impugnación y que en caso de que en el mismo se confirme o surja alguna irregularidad durante su substanciación, el particular opte finalmente por el Juicio de Garantías; tal como acontece con el llamado Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

Al respecto, consideramos importante citar el criterio de Arturo González Cosío, quien de la legalidad ordinaria y extraordinaria opina lo siguiente:

"El amparo como medio de control de la legalidad y de la constitucionalidad sigue siendo motivo de polémica y debate entre los tratadistas mexicanos: Burgoa se declara a favor del control de la legalidad a través del amparo, y defiende a éste de las críticas que por razón de su desnaturalización se han enfocado contra él, alegando que tal fenómeno debe interpretarse como una evolución o perfeccionamiento de su objetivo tutelar. Para este autor, el amparo no es sólo un recurso constitucional, lato sensu, sino también un recurso extraordinario de legalidad, y protege tanto a la Constitución en general, como a la legislación ordinaria en general; y agrega, que el control de la legalidad ha sido claramente asumido por el artículo 107 constitucional, así como por los artículos 14 y 16 constitucionales, que elevaron el principio de legalidad a la categoría de garantía constitucional, haciendo notar que dicho control es una necesidad para la unificación de la jurisprudencia y ha revocado la inutilidad de otros recursos estrictos de legalidad como

la súplica y la casación... Resulta innegable que el amparo en su estructuración y práctica contemporáneas, procede para reparar actos directamente inconstitucionales y actos que sólo a través de la violación de una ley ordinaria redundan en violación indirecta de la Constitución, realizando, en fin, funciones de control de constitucionalidad y de legalidad. Coincidimos empero con algunos autores – como Azuela, Tena, Reyes y Carrillo Flores en sus finos argumentos en contra del control de legalidad mediante el amparo, por ejemplo: que desvirtúa su papel de protector de los derechos humanos básicos, que afecta la autonomía de los tribunales locales, que desemboca en el tecnicismo exagerado propio de la casación y que hace descender a la corte de intérprete de la Constitución e intérprete del derecho común⁵⁷

La transcripción anterior apoya nuestro criterio en el sentido de que si bien es cierto que cuando se juzga la constitucionalidad de un acto emanado por la Administración Pública Federal, puede juzgarse la legalidad del mismo; también es cierto que esta última es una consecuencia lógica derivada de que dentro de las garantías constitucionales se encuentra la legalidad. No debe perderse de vista, sin embargo, que los juicios de amparo son juicios de garantías y no de legalidad.

Nuestra idea entonces se concreta en que la constitucionalidad del acto o la llamada también legalidad extraordinaria deberán juzgarse atendiendo no únicamente al principio de definitividad, sino también a que se deberá agotar la legalidad ordinaria dentro de un órgano jurisdiccional para que proceda con posterioridad el juicio de la constitucionalidad del mismo.

⁵⁷ Arturo González Cosío. El Juicio de Amparo, p. 58

En conclusión, creemos pues que es necesario integrar materias administrativas como la Ley Federal del Derecho de Autor a la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, pues es necesario también que exista un órgano autónomo que revise la legalidad ordinaria de los actos administrativos derivados de la aplicación de esta ley; pero también consideramos, al igual que el Magistrado Sergio de la Rosa, realizar un exhaustivo análisis sobre lo que resulte factible incorporar y dejar de lado aquello que pueda ser materia de análisis de otra autoridad jurisdiccional, como en los casos de las resoluciones que pongan fin a procedimientos de conciliación y arbitraje.

Realizaremos por tanto a continuación un análisis acerca de lo que podemos considerar como susceptible de ser incorporado a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de Derechos de Autor.

3.1. De los Procedimientos no Administrativos.

Quizá cuando se exponga que se va a analizar la viabilidad de la incorporación de los Procedimientos "No Administrativos" a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se piense que además de resultar ocioso, implica una obviedad negativa; sin embargo no es así.

La Ley Federal del Derecho de Autor contempla en sus dos últimos títulos procedimientos tanto administrativos como no administrativos.

Criticamos la clasificación y distribución que el legislador realiza en dicho ordenamiento legal, pues éste se presenta de la siguiente manera:

- **TITULO XI DE LOS PROCEDIMIENTOS**

- Capítulo Primero. Del Procedimiento ante Autoridades Judiciales

- Capítulo Segundo. Del Procedimiento de Avenencia

- Capítulo Tercero. Del Arbitraje

- **TITULO XII DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

- Capítulo Primero. De las Infracciones en Materia de Derechos de Autor

- Capítulo Segundo. De las infracciones en Materia de Comercio

- Capítulo Tercero. De la Impugnación Administrativa.

Notamos que el procedimiento llamado de Avenencia, clasificado como administrativo, se encuentra ubicado en la ley precisamente fuera de éstos, lo que no implica que la clasificación de procedimientos nos refiera a que no se trata de un procedimiento administrativo, sin embargo, si se encuentra clasificado fuera de los mismos, quiere decir que el legislador no lo toma como tal o que existió un descuido en la distribución de los procedimientos.

Hecha la observación anterior, procederemos a desarrollar la viabilidad de la incorporación de los procedimientos no administrativos a la competencia material del tribunal fiscal federal.

a) Procedimiento ante Autoridades Judiciales

El Procedimiento ante Autoridades Judiciales⁶⁶, mismo en que se impugnan constancias, anotaciones o inscripciones emitidas por el Registro Público del Derecho de Autor debe ser conocido por un tribunal administrativo por las razones expuestas, relacionadas con la legalidad ordinaria y la extraordinaria.

Lo anterior se infiere porque cumple con todos los requisitos para ser emanado de un órgano de la administración pública centralizada y susceptible de ser impugnado por la vía del Recurso de Revisión que refiere el artículo 237 de la propia ley (y que expondremos más adelante), en relación con el 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expuesto en el capítulo primero de esta tesis. Lo anterior además de que su impugnación por la vía del amparo ante Tribunales Federales hace caer al poder judicial en las hipótesis señaladas que lo convierten en un órgano revisor de la legalidad ordinaria, invadendo el poder ejecutivo.

Necesario resulta reformar la ley autoral, de manera que nos permita acudir ante una instancia jurisdiccional que conozca de la legalidad ordinaria del asunto antes de acudir por la vía del amparo indirecto ante el Poder Judicial Federal.

Por lo que se refiere al artículo 215 de la Ley Federal del Derecho de Autor que faculta a los Tribunales de la Federación al conocimiento de los delitos relacionados con

⁶⁶ Artículos 213 y 214 Ley Federal del Derecho de Autor, p. 16

el derecho de autor, no resulta aplicable para nuestra tesis pues se trata de un delito y no de una resolución administrativa..

b) Del Procedimiento de Avenencia.

Habiendo hecho la observación sobre la ubicación de este procedimiento fuera de los llamados "administrativos", procederemos a estudiar sobre la incorporación de sus impugnaciones a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

El primer párrafo del artículo 217 resulta poco claro sobre la procedencia del procedimiento, y llegamos a esta afirmación puesto que el mismo sugiere: "las personas que consideren que son afectados en alguno de los derechos protegidos por esta ley, podrán optar entre hacer valer las acciones judiciales que les correspondan o sujetarse al procedimiento de avenencia"; pero no indica si el afectante es algún otro particular o el propio Estado, pudiendo el lector inferirlo más adelante al señalar el ordenamiento analizado que el procedimiento administrativo se substancia ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, a petición de alguna de las partes para dirimir de manera amigable un conflicto surgido con motivo de la interpretación o aplicación de la ley, objeto de nuestro estudio⁵⁸.

Con respecto a proponer la impugnación de éste a la competencia del Tribunal Fiscal Federal, consideramos que resulta saludable, antes de emitir una opinión, consultar lo que el Magistrado Sergio de la Rosa opinó al respecto y que a continuación

⁵⁸ Art. 217 Ley Federal del Derecho de Autor, p. 19

transcribimos: "Por último, no debemos desdeñar la legislación administrativa vigente, que asigna a los tribunales judiciales locales, el conocimiento de los conflictos, que surgen en los casos en que estén involucrados únicamente particulares, ya que, probablemente, resultará innecesario se acudiera a la jurisdicción contencioso administrativo federal, que en la actualidad sólo está facultada para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los administrados"⁶⁰.

Se desprende de lo anterior que no es viable la incorporación del procedimiento en estudio, ni su impugnación a la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, pues además de provenir de un conflicto entre particulares, la propia ley refiere a que en caso de no existir amigable composición entre las partes, se podrá recurrir, a elección de las mismas al Arbitraje⁶¹; procedimiento que analizaremos en los párrafos subsecuentes.

c) Del Arbitraje

El arbitraje no constituye un procedimiento administrativo, en el mismo intervendrán como parte los particulares y no resolverá el problema planteado un órgano dependiente de la Administración Pública Federal Centralizada, sino un árbitro que designen las partes a proposición del propio Instituto⁶²; por lo tanto, no lo consideramos para incluirlo en la competencia del Contencioso Administrativo Federal.

⁶⁰ Sergio de la Rosa Vélez. Op. Cit. p. 38

⁶¹ Artículo 218 fracción VI Ley Federal del Derecho de Autor, p. 19

⁶² Artículos 221 y 222 Ley Federal del Derecho de Autor, p. 24

3.2. De los Procedimientos Administrativos.

Observamos que la inconformidad de algunos procedimientos denominados por la propia ley como "Administrativos", se encuentran ya incorporados a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación y otros más dependen de su origen para poder ser contemplados de la misma manera. Efectuaremos entonces un análisis de los procedimientos susceptibles de ser incorporados en su impugnación a dicha competencia y los que en nuestra opinión deben continuar substanciándose de la misma manera.

a) De las Infracciones en Materia de Derechos de Autor.

La impugnación de las sanciones impuestas por infracción a las catorce causales contempladas en el artículo 229 de la Ley Autoral vigente se encuentra dentro de la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, ya sea por la vía directa o una vez agotado el Recurso Administrativo de Revisión considerado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con fundamento en el artículo 11º fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con el 83 de la ley procedimental federal.

b) De las Infracciones en Materia de Comercio.

Las Infracciones en materia de Comercio serán sancionadas por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial con arreglo a la Ley de la Propiedad Industrial. En

este sentido, creemos que no habrá que reformar el dispositivo en cita, pues conforme al precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal citado en el párrafo anterior, la impugnación de la resolución que imponga una multa por violación a las normas administrativas federales o resuelva su recurso, será materia de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

c) De la Impugnación Administrativa.

El artículo 237 de la ley autoral señala que quienes se sientan afectados por actos y resoluciones emitidas por el Instituto Nacional del Derecho de Autor que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo aunque ésta le llama Ley Federal "del" Procedimiento Administrativo.

Como lo señalamos en su momento, la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo propone como opcional la interposición de esta vía antes de acudir a las instancias jurisdiccionales; sin embargo, llama la atención el texto de la fracción XIII del artículo 11° de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que se transcribe a continuación: "El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación...XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

Decimos que llama la atención la fracción transcrita puesto que se le han dado diversas interpretaciones llegando inclusive a señalar que con su aparición se le ha otorgado al Tribunal Fiscal la facultad de conocer de todos aquéllos asuntos cuyo origen se encuentre en una resolución proveniente del Recurso Administrativo de Revisión proveniente de la ley procedimental referida; es decir, se le daría competencia para conocer de todas las materias administrativas federales.

Al respecto creemos que para dejar clara la postura del legislador es necesario leer de manera íntegra la fracción en comento, pudiendo entonces establecer que efectivamente conocerá el Tribunal Fiscal de la Impugnación de resoluciones que tengan su origen en el recurso citado, más existe otro requisito, y éste consiste en que se trate de recursos resueltos respecto de las demás fracciones.

Efectuado el análisis anterior, presentamos a continuación nuestra propuesta en relación con el texto de los Títulos XI y XII de la Ley Federal del Derecho de Autor:

TÍTULO XI
De los Procesos y Procedimientos
Capítulo I
De los Procesos ante Autoridades Jurisdiccionales

Artículo 213. Las acciones civiles que se ejerciten en materia de derechos de autor y derechos conexos se fundarán, tramitarán y resolverán conforme a lo establecido en esta Ley, siendo supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles, ante Tribunales Federales.

Artículo 214.- *En todo juicio en que se impugne una constancia, anotación, inscripción en el registro, o su negación, será parte el Instituto y conocerá del mismo el Tribunal Fiscal de la Federación.*

Artículo 215.- *Corresponde conocer a los Tribunales de la Federación de los delitos relacionados con el derecho de autor previstos en el Título Vigésimo Sexto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de fuero común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.*

Artículo 216.- *Las autoridades jurisdiccionales darán a conocer al Instituto la iniciación de cualquier juicio en materia de derechos de autor.*

Así mismo, se enviará al Instituto una copia certificada de todas las resoluciones firmes que en cualquier forma modifiquen, grave, extingan o confirmen los derechos de autor sobre una obra u obras determinadas. En vista de estos documentos se harán en el registro las anotaciones provisionales o definitivas que correspondan.

Capítulo II

De las Infracciones en Materia de Derechos de Autor

Artículo 217.- *Son infracciones en materia de derecho de autor,*

I. Celebrar el editor, empresario, productor, empleador, organismo de radiodifusión o licenciataria un contrato que tenga por objeto la transmisión de derechos de autor en contravención a lo dispuesto por la presente ley.

II. Infringir el licenciataria los términos de la licencia obligatorio que se hubiese declarado conforme al artículo 146 de la presente Ley;

III. Ostentarse como sociedad de gestión colectiva sin haber obtenido el registro correspondiente ante el Instituto.

IV. No proporcionar sin causa justificada, al Instituto, siendo administrador de una sociedad de gestión colectiva los Informes y documentos a que se refieren los artículos 204 fracción IV y 207 de la presente Ley.

V. No insertar en una obra publicada las menciones a que se refiere el artículo 17 de la presente Ley;

VI. Omitir o insertar con falsedad en una edición los datos a que se refiere el artículo 53 de la presente Ley;

VII. Omitir o insertar con falsedad las menciones a que se refiere el artículo 54 de la presente Ley;

VIII. No insertar en un fonograma las menciones a que se refiere el artículo 132 de la presente Ley;

IX. Publicar una obra, estando autorizado para ello, sin mencionar en los ejemplares de ella el nombre del autor, traductor, compilador, adaptador o arreglista;

Artículo 218.- Las infracciones en materia de derechos de autor serán sancionadas por el Instituto con arreglo a lo dispuesto por la Ley Federal de procedimiento Administrativo con multa:

I. De cinco mil hasta quince mil días de salario mínimo en los casos previstos en las fracciones I, II, III, IV, XI, XII, XIII, XIV del artículo anterior, y;

II. De mil hasta cinco mil días de salario mínimo en los demás casos previstos en el artículo anterior.

Se aplicará multa adicional de hasta quinientos días de salario mínimo por día a quien persista en la infracción.

Capítulo III De las Infracciones en Materia de Comercio

Artículo 219.- Constituyen infracciones en materia de comercio las siguientes conductas cuando sean realizadas con fines de lucro directo o indirecto.

Artículo 220.- Las infracciones en materia de comercio previstos en la presente Ley serán sancionados por el Instituto mexicano de la Propiedad Industrial con multa;

Artículo 221.- Si el infractor fuese un editor, organismo de radiodifusión, o cualquier persona física o moral que explote obras a escala comercial, la multa podrá incrementarse hasta en un cincuenta por ciento respecto de las cantidades previstas en el artículo anterior.

Artículo 222.- El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial sancionará las infracciones materia de comercio con arreglo al procedimiento y las formalidades previstas en los Títulos Sexto y Séptimo de la ley de la Propiedad Industrial.

El Instituto Mexicano de la propiedad Industrial podrá adoptar las medidas precautorias previstas en la Ley de Propiedad Industrial.

Para tal efecto, el Instituto mexicano de la Propiedad Industrial, tendrá las facultades de realizar Investigaciones, ordenar y practicar visitas de inspección, requerir información y datos.

Artículo 223.- En relación con las infracciones en materia de comercio, el Instituto mexicano de la Propiedad Industrial queda facultado para emitir una resolución de suspensión de la libre circulación de mercancías de procedencia extranjera en frontera en los términos de lo dispuesto por la Ley Aduanera.

Artículo 224.- Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este Título se entenderá como salario mínimo el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha de la comisión de la infracción.

Capítulo IV Del Procedimiento de Avenencia

Artículo 225.- Las personas que consideren que son afectados por otras en alguno de los derechos protegidos por esta Ley, podrán optar entre hacer valer las acciones judiciales que les correspondan o sujetarse al procedimiento de avenencia.

El procedimiento de avenencia se substanciará ante el Instituto, a petición de parte para dirimir de manera amigable un conflicto surgido con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley.

Artículo 226.- El procedimiento de avenencia se substanciará conforme a lo siguiente:

I. Se iniciará con la queja, que por escrito presente ante el Instituto quien se considere afectado en sus derechos de autor, derechos conexos y otros derechos tutelados por la presente ley;

II. Con la queja y sus anexos se dará vista a la parte en contra de la que se interpone, para que la conteste dentro de los diez días siguientes a la notificación;

III. Se citará a las partes a una junta de avenencia, apercibiéndolas que de no asistir se les impondrá una multa de cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. Dicha junta se llevará a cabo dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la queja.

IV. En la junta respectiva el Instituto tratará de avenir a las partes para que lleguen a un arreglo. De aceptarlo ambas partes, la junta de avenencia puede diferirse las veces que sean necesarias a fin de lograr la conciliación. El convenio firmado por las partes y el Instituto tendrá el carácter de cosa juzgada y título ejecutivo;

V. Durante la junta de avenencia, el Instituto no podrá hacer determinación alguna sobre el fondo del asunto, pero sí podrá participar activamente en la conciliación;

VI. En caso de no lograrse la avenencia, el Instituto exhortará a las partes para que se acojan al arbitraje establecido en el Capítulo III de este Título;

Las actuaciones dentro de este procedimiento tendrán el carácter de confidenciales y, por lo tanto, las constancias de las mismas sólo serán enteradas a las partes del conflicto o a las autoridades competentes que las soliciten.

Capítulo V Del Arbitraje

Artículo 227.- En el caso de que surja alguna controversia sobre los derechos protegidos por esta Ley, las partes podrán someterse a un procedimiento de arbitraje, el cual estará regulado conforme a lo establecido en este capítulo, sus disposiciones reglamentarias y, de manera supletoria las del Código de Comercio.

Artículo 228.- Las partes podrán acordar someterse a un procedimiento arbitral por medio de:

I. *Cláusula Compromisoria.* El acuerdo de arbitraje incluido en un contrato celebrado con obras protegidas por esta Ley o en un acuerdo independiente referido a todas o ciertas controversias que puedan surgir en el futuro entre ellos, y;

II. *Compromiso Arbitral.* el acuerdo de someterse al procedimiento arbitral cuando todas o ciertas controversias ya hayan surgido entre las partes al momento de su firma.

Tanto la cláusula compromisoria como el compromiso arbitral deben constar invariablemente por escrito.

Artículo 229.- El Instituto publicará en el mes de enero de cada año una lista de las personas autorizadas para fungir como árbitros.

Artículo 230.- El grupo arbitral se formará de la siguiente manera:

I. Cada una de las partes elegirá a un árbitro de la lista que proporcione el Instituto.

II. Cuando sean más de dos partes las que concurren, se deberán poner de acuerdo entre ellas para la designación de los árbitros, en caso de que no haya acuerdo, el Instituto designará a los dos árbitros, y

III. Entre los dos árbitros designados por las partes elegirán, de la propia lista al presidente del grupo.

Artículo 231.- Para ser designado árbitro se necesita:

I. Ser Licenciado en Derecho;

II. Gozar de reconocido prestigio y honorabilidad;

III. No haber prestado durante los cinco años anteriores sus servicios en alguna sociedad de gestión colectiva;

IV. No haber sido abogado patrono de alguna de las partes;

V. No haber sido sentenciado por delito doloso grave;

VI. No ser pariente consanguíneo o por afinidad de alguna de las partes hasta el cuarto grado, o de los directivos en caso de tratarse de persona moral, y;

VII. No ser servidor público.

Artículo 232.- El plazo máximo del arbitraje será de 60 días, que comenzará a computarse a partir del día siguiente a la fecha señalada en el documento que contenga la aceptación de los árbitros.

Artículo 233.- El procedimiento arbitral podrá concluir con el laudo que lo dé por terminado o por acuerdo entre las partes antes de dictarse éste.

Artículo 234.- Los laudos del grupo arbitral;

I. Se dictarán por escrito;

II. Serán definitivos, inapelables y obligatorios para las partes;

III. Deberán estar fundados y motivados; y

IV. Tendrán el carácter de cosa juzgada y título ejecutivo.

Artículo 235.- Dentro de los cinco días siguientes a la notificación del laudo, cualquiera de las partes podrá requerir del grupo arbitral, notificando por escrito al Instituto y a la otra parte, que aclare los puntos resolutive del mismo, rectifique cualquier error de cálculo, tipográfico o

cualquier otro de naturaleza similar, siempre y cuando no se modifique el sentido del mismo.

Artículo 236.- Los gastos que se originen con motivo del procedimiento arbitral serán a cargo de las partes. el pago de honorarios del grupo arbitral será cubierto conforme al arancel que expida anualmente el Instituto.

Capítulo VI De la Impugnación Administrativa

Artículo 237.- Los afectados por los actos y resoluciones emitidos por el Instituto que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 238.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones emitidos por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial pro las infracciones en materia de comercio que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso administrativo citado en el párrafo anterior.

Concluiremos este último capítulo señalando que existen condiciones y argumentos para poder incluir a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación las materias propuestas; en virtud de la necesidad que existe de crear un Tribunal Contencioso-Administrativo Federal basado en el principio expuesto de "legalidad ordinaria y extraordinaria"; además, porque el Tribunal Fiscal Federal se ha consolidado como un tribunal independiente que nos ofrece garantías como legalidad y justicia; porque la resolución de los recursos administrativos se encuentra condicionada al criterio que resolvió por primera vez un procedimiento administrativo, resultando ociosos e ineficientes y porque dentro de su ámbito de competencia, existen ya materias puramente administrativas además de las fiscales.

CONCLUSIONES

El poder en un Estado, aunque único, requiere de no estar concentrado en una persona, pues además de no ser capaz de administrar, legislar e impartir justicia al mismo tiempo, se perdería por la ambición; convirtiéndose entonces en un tirano sin legitimación. Es por ello que en nuestro país el poder se encuentra depositado en tres sectores fundamentales, a saber, el ejecutivo, legislativo y el judicial.

El llamado poder ejecutivo, para el desarrollo de sus funciones emite actos administrativos, que en nuestra concepción son manifestaciones de la voluntad de un órgano administrativo, tendientes a producir consecuencias de derecho y cuya finalidad última es proporcionar un bien común, de conformidad con los ordenamientos legales que regulen su actividad.

La omisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para considerar como forma de extinción de un acto administrativo a la caducidad y a la prescripción, han provocado que órganos de impartición de justicia como el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos meramente administrativos, apliquen de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación y no el ordenamiento procedimental citado.

La importancia de la figura de la notificación radica en la existencia y validez jurídica que otorga a los actos administrativos.

Por cuanto se refiere al proceso substanciado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, creemos incorrecta la denominación de Procedimiento Contencioso Administrativo, en razón de que persigue la satisfacción del interés legalmente tutelado en el caso concreto mediante la decisión del juez competente, es decir, se trata de un juicio y no de un trámite aislado de carácter administrativo.

La inserción de artículos en las legislaciones administrativas, concretamente en el Código Fiscal y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que presentan como optativo el recurso administrativo antes de acudir a las instancias jurisdiccionales, hacen que la existencia del mismo peligre y que dentro de poco, el Juicio de Amparo sea la única vía idónea para recurrir cualquier resolución.

Aún y cuando dentro de las atribuciones del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentran las de anular las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas, también es cierto que al declararla se encuentra facultado para precisar la forma y términos en que se debe cumplir con la sentencia pronunciada, y más aún para sancionar al funcionario que no lo haga; de ahí nuestra convicción de clasificarlo como un tribunal de plena jurisdicción.

El antecedente inmediato más importante del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en la Ley de Lares de 25 de mayo de 1853 que instauró un tribunal contencioso administrativo, y que por atentar contra la división de poderes, a decir de los constitucionalistas mexicanos, terminó siendo abandonada, más nunca abrogada.

Si bien a partir de la época de los 60's, reconocidos juristas se han inclinado por la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Contencioso Administrativo Federal, lo cierto es que dicha transformación ha resultado incipiente aunque alentadora, pues ello nos hace abrigar la esperanza de poder contar en adelante con un órgano de control de legalidad de los actos de la autoridad administrativa fuera del poder judicial.

El que el poder judicial conozca de la legalidad ordinaria de los actos de autoridad, puede provocar que tanto el citado poder como la figura del Juicio de Amparo se encuentren rebajados a ser un tribunal de fuero común y una primera instancia, lo anterior aunado a una real invasión de los poderes supremos de la Unión, pues el poder judicial calificaría la legalidad ordinaria de los actos del poder ejecutivo y no su constitucionalidad.

Resulta necesario la integración de diversas materias administrativas como la Ley Federal del Derecho de Autor a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pero también consideramos prudente que antes se realice un estudio detallado a fin de poder distinguir lo que resulta factible incorporar de lo que puede ser materia de análisis de otra autoridad jurisdiccional.

Por las consideraciones vertidas al desarrollar la tesis, creemos que el llamado "Procedimiento ante Autoridades Judiciales", mismo en el que se impugnan constancias, anotaciones y demás, emitidas por el Registro Público del Derecho de Autor, deben incorporarse a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Existen condiciones para poder incluir dentro de la competencia material del Tribunal Fiscal Federal a los procedimientos y procesos mencionados, dichas condiciones se pueden resumir en la necesidad apremiante de que exista un órgano de control de la legalidad de los actos de autoridad administrativa, la inoperancia de los recursos administrativos, la estabilidad y equilibrio político de los poderes de la Unión y la experiencia positiva de las materias puramente administrativas que se han ido incorporando a la competencia material del referido órgano jurisdiccional.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1996.
2. Código Fiscal de la Federación. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1996.
3. Ley de Comercio Exterior. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1997.
4. Ley del Impuesto Sobre la Renta. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1996.
5. Ley Federal de Derechos de Autor. Décima Quinta Edición. México. Editorial Porrúa, S.A., 1996.
6. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1996.
7. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1996.
8. Ley Federal del Derecho de Autor. México, D.F. Diario Oficial de la Federación, diciembre, 24, 1996.
9. Ley Federal del Trabajo. México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 1994.
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1996.
11. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1967.
12. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1978.
13. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Tribunal Fiscal de la Federación. 1996.
14. Reglamento para el Reconocimiento de Derechos Exclusivos de Autor, Traductor o Editor. México, D.F. Diario Oficial de la Federación, octubre, 17, 1939.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Segunda Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1993.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Décimo Primera Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1993.

ARGAÑARAZ, Manuel. Tratado de lo Contencioso-Administrativo. Buenos Aires. Tipográfica Editora, 1955.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición, México. Miguel Porrúa Editores, S.A., 1986.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Novena Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1973.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Novena Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1994.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. México. Librería de Porrúa Hnos. y Cía., 1939.

CORTINA G. QUIJANO, Aurora. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal. México. Tribunal Fiscal de la Federación, 1983.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria. México. Editorial Themis, 1993.

DE LA ROSA VÉLEZ, Sergio. Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.- La Nueva Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, S.A., 1995.

DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Octava Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1979.

GARCIA CÁCERES, Jorge A. Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación. México. Academia Mexicana de Derecho Fiscal, A.C., 1996.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Octava Edición, México. Harla, 1992.

GONZALEZ COSÍO, Arturo. El Juicio de Amparo. Cuarta Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1994.

HEDUÁN VIRÚES, Dolores. Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Compañía Editorial Continental, S.A., 1961.

LUCERO ESPINOZA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1995.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad. Quinta Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1995.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Tercera Edición, México. Editorial Porrúa, S.A. DE C.V., 1995.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. México. Editorial Porrúa, S.A., 1994.

MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho. Décima Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1965.

NAVA NEGRETE Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. México. Fondo de Cultura Económica, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Décimo Sexta Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1995.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Décimoprimer Edición, México. Editorial Porrúa, S.A., 1993.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

HEMEROGRAFÍA

CORTINA GUTIERREZ, Alfonso, "El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, D.F., noviembre, 1965.