

516



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL
ARTICULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA LUISA VILLEGAS BRITO**

ASESOR:

LIC. MARIA GRACIELA LEÓN LÓPEZ

MÉXICO

2002.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Hoy te doy gracias Señor,
Por la luz y por el día ...

Por mis ratos de dolor,
Y por toda mi alegría ...

Por los padres que me diste,
Por mis hermanos y amigos ...

Por lo que de mi ser hiciste,
Y por mis sueños logrados ...

Por los que mucho me aman,
Por los que nada me quieren ...

Por los que felices me aclaman,
Y por los que a veces me hieren ...

Por la dicha y por la paz,
Por la unidad y el amor ...

Por todo cuanto me das,
Hoy te doy gracias Señor.

**A MIS PADRES
GLORIA BRITO MENDOZA Y JUAN
VILLEGAS ARREDONDO:**

Sabiendo que jamás existirá una forma de pagar la vida que me dieron; vida de lucha, sacrificio y superación constante, sólo les puedo agradecer, y decirles que mis ideales, esfuerzos y logros, han sido siempre inspirados en ustedes, que son lo más grande y hermoso que Dios me ha dado.

GRACIAS POR TODO LO QUE DE USTEDES HE RECIBIDO, por todo ese amor y voluntad que han tenido para seguir adelante con la educación, tanto mía como de mis hermanos, por todos los consejos y buenos ejemplos, que gracias a ello somos lo que somos, tal vez no seamos las mejores personas, pero sí personas de bien, que los aman y que desean para ustedes todo lo mejor del mundo.

QUE DIOS LOS BENDIGA HOY Y SIEMPRE.

**A MIS HERMANOS
VÍCTOR, VIRGINA, JUAN, JOSÉ
MANUEL, BERTHA, ROSARIO,
MARÍA ELENA Y GLORIA
CRISTINA;
Y A MIS SOBRINOS
MARTHA JACQUELINE, LUIS
IGNACIO Y ÁNGEL EDUARDO:**

Por todo el apoyo que de ustedes he recibido, por alentarme a seguir siempre adelante, por estar conmigo en las buenas y en las malas, porque junto con nuestros padres, son la familia que cualquier persona desea tener. GRACIAS POR SER QUIENES Y COMO SON.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

Por que un buen día abrió sus puertas para recibirme como un miembro más de su comunidad estudiantil; porque me consideró una persona digna de pertenecer a ella, por lo que me siento muy afortunada, ya que como la UNAM no hay dos.

A LA ENEP ARAGÓN:

Por haberme permitido entrar en sus aulas como una alumna para adquirir los conocimientos necesarios y así poder enfrentarme a la vida competitiva en la que vivimos, por siempre la recordaré con mucho cariño y aprecio.

A LOS PROFESORES EN GENERAL:

Por haber contribuido y ser parte importante en mi formación profesional. Por la transmisión que de sus conocimientos hicieron día a día dentro de las aulas a todos los miembros de la generación 1997-2001.

**A MI ASESORA, LICENCIADA MARÍA
GRACIELA LEÓN LÓPEZ:**

Por todo el apoyo que me brindó como profesora, por sus consejos y ayuda para llevar a cabo la realización de mi tesis profesional. Deseo que sepa que tiene todo mi respeto, admiración y amistad. GRACIAS.

**AL TITULAR DEL SEMINARIO
DE DERECHO FISCAL,
MERCANTIL Y ECONÓMICO,
LIC. ANTONIO LUNA
CABALLERO:**

Por todo el apoyo que de usted recibí, sin el cual no hubiera sido posible la realización de este trabajo.

A MIS AMIGAS

LYDIA ELIZALDE MENDOZA, MA. ISABEL FLORES GARNICA, MA. DOLORES CAMACHO RODRIGUEZ, SANDRA GUDALUPE VALDÉZ LÓPEZ, LIDIA RIVERA CRISTOBAL Y SOLEDAD LÓPEZ MARTINEZ:

"Las palabras amables te harán ganar muchos amigos, un lenguaje cortés atrae respuestas benevolentes. Ten muchos amigos, pero para aconsejarte escoge uno entre mil.

Si has encontrado un nuevo amigo, comienza por ponerlo a prueba, no le otorgues demasiado pronto tu confianza.

Hay amigos que sólo lo son cuando les conviene, pero no lo serán en las dificultades.

Hay amigos que se transforman en enemigos y que dan a conocer a todo el mundo su desavenencia contigo para avergonzarte.

Hay amigos que lo son para compartir tu mesa, pero que no lo serán cuando vayan mal tus negocios. Mientras éstos marchen bien, serán como tu sombra, e incluso mandarán a la gente de tu casa. Pero si tienes reveses, se volverán contra ti y evitarán encontrar tu mirada. Mantente a distancia de tus enemigos y cuídate de tus amigos.

Un amigo fiel es un refugio seguro; el que lo halla ha encontrado un tesoro. ¿Qué no daría uno por un amigo fiel? ¡No tiene precio! Un amigo fiel es como un remedio que te salva; los que temen al Señor lo hallarán. El que teme al Señor encontrará al amigo verdadero, pues así como es él, así será su amigo".

(Sir. 6, 5-17)

Porque día a día va creciendo ese lazo amistoso que nos une, aún ya estando fuera del ambiente universitario estudiantil, gracias les doy por todo lo que me dieron; las alegrías, los consejos, los alicientes, etc. Yo se que ustedes son una bendición en mi vida, que son como ese amigo fiel que describe el pasaje bíblico anterior.

A LYDIA ELIZALDE MENDOZA:

En especial a ti, porque gracias a ti conocí el verdadero sentido de la amistad, comprendí que con una amiga, se goza y se sufre, se triunfa y se fracasa, se levanta de las caídas y se sigue adelante. Que cuando hay malos entendidos, el mejor camino para solucionarlos es la comunicación. Que es una bendición de Dios contar con alguien como tú que eres muy noble y sencilla y aceptas a las personas tal y como son, no te importan las cosas materiales de ellas, sino su forma de ser. Que El Señor te Bendiga y te conceda todo lo que deseas y que sea lo mejor para ti, que conserve siempre nuestra amistad y que se vaya forjando como hasta ahora a través del respeto, cariño y aceptación de la una con respecto de la otra. Te pido me disculpes porque a veces soy un poco torpe para darte un consejo, o decirte algunas palabras de aliento; pero deseo que sepas que te quiero mucho, que confío en ti y que se que tú puedes lograr todo lo que te propongas, que puedes vencer todos los obstáculos que la vida te pone en el camino, sólo pídele a Dios con toda tu fe y se te concederá lo que le pidas, como El mismo lo dijo; acuérdate que no estas sola, que tenemos muchas personas que te queremos, pero sobre todo que el Señor te acompaña siempre sólo es cuestión de que lo invoques y sientas su compañía. GRACIAS POR LA AMISTAD QUE ME BRINDAS.

**A LOS LICENCIADOS MARÍA DE
LOURDES ACOSTA ALVARADO Y
SAÚL LÓPEZ ESPINOSA:**

Por las enseñanzas y consejos que me brindaron durante mi estancia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que gracias al conocimiento que de ustedes obtuve, podré enfrentarme a la vida en el futuro y además porque por ese mismo conocimiento decidí desarrollar el tema que hoy da vida a la presente investigación profesional.

Y A TI, J.E.M.A:

Que sin saberlo fuiste uno más de mis alicientes para seguir adelante, porque con tu presencia iluminaste mi vida durante el tiempo que fuimos compañeros de generación. GRACIAS POR EXISTIR, al mismo tiempo y en el mismo lugar que yo, porque me hiciste saber que en el mundo todavía hay personas tan maravillosas como tú.

DEDICATORIAS

**A MIS PADRES, MIS
HERMANOS, MIS SOBRINOS,
A MIS AMIGAS Y A TODOS
LOS LICENCIADOS QUE DE
UNA U OTRA FORMA
CONTRIBUYERON A LA
REALIZACIÓN DE LA
PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

**DE UNA MANERA MUY
ESPECIAL AL LICENCIADO
SAÚL LÓPEZ ESPINOSA; VA
POR TI AMIGO ...**

**A LA GENERACIÓN 1997 -
2001, DE LA CARRERA DE
LICENCIADO EN DERECHO, DE
LA ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON.**

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO 1. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	
1.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936	1
1.1.1. Creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	13
1.1.2. Competencia Material	15
1.1.3. Competencia Territorial	18
1.2. Código Fiscal de la Federación de 1938	18
1.2.1. Competencia Material	19
1.2.2. Competencia Territorial	24
1.3. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966	24
1.3.1. Competencia Material	25
1.3.2. Competencia Territorial	25
1.4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978	26
1.4.1. Competencia Material	26
1.4.2. Competencia Territorial	28
1.5. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2001	32
1.5.1. Competencia Material	32
1.5.2. Competencia Territorial	36
CAPITULO 2.- COMPETENCIA.	
2.1. Concepto	37
2.1.1. Legal	37
2.1.2. Doctrinal	39
2.2. Formas de determinar la competencia en materia fiscal	48
2.2.1. Materia	49
2.2.2. Cuantía	54
2.2.3. Turno	56
2.2.4. Territorio	58
2.3. Conflictos de competencia	59
2.4. Medios de solución a los conflictos de competencia	61
2.4.1. Inhibitoria	80
2.4.2. Declinatoria	84

CAPITULO 3.- Inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	
3.1. Artículo 17 Constitucional	86
3.2. Artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	89
3.3. Artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	94
3.4. Inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	95
PROPUESTA	101
CONCLUSIONES.....	102
GLOSARIO	108
BIBLIOGRAFÍA	112

INTRODUCCIÓN

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer violencia para reclamar su derecho, pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción; y para ello dispone que los Tribunales de Justicia la impartirán de forma expedita y gratuita.

La garantía a la acción jurisdiccional está establecida en la Constitución en beneficio y protección del individuo; por lo que la impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de justicia; debe ser gratuita para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos.

El texto actual del artículo en comento señala las calidades de la garantía individual de acceso a la jurisdicción:

- Independencia en sus órganos;
- Prontitud en sus procesos y resoluciones que agoten las cuestiones planteadas y sean completas;
- Imparcialidad para que se asegure el imperio del Derecho, y
- Gratuidad para afirmar la vocación democrática,

En su párrafo segundo, y como consecuencia de la condena a la auto justicia, se especifica que toda persona, física o moral, tiene derecho a que se le administre justicia por parte de tribunales que establezca el Estado, y su actuación debe ser expedita y gratuita ejercitando sus atribuciones en los plazos y términos que fijen las leyes; pero además, se indica que los juzgadores resolverán los asuntos de su competencia de manera pronta, completa e imparcial, estableciendo además la prohibición de las costas judiciales.

El ir perfeccionando ordenamientos diversos tendría eficacia limitada sino se busca paralelamente ir perfeccionando la administración de justicia. Es por lo que la organización judicial representa uno de los pilares en que descansa toda nación, ya que de la forma como se encuentre constituida y de los funcionarios que la integran dependerá que se puedan alcanzar una verdadera justicia individual y una verdadera justicia social.

El presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para lo cual se estudiará:

PRIMERO.- Los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, comenzando por su creación, con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, siguiendo con el desarrollo de la organización y competencia del propio Tribunal, por medio de algunos ordenamientos jurídicos tales como el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en sus diferentes épocas.

SEGUNDO.- La competencia del Tribunal; en cuanto a su concepto, desde dos puntos de vista: el legal y el doctrinal; las formas de determinar la competencia, preferentemente en el ámbito fiscal, como son: materia, cuantía, turno, y territorio; los conflictos de competencia y los medios para solucionarlos (Inhibitoria y declinatoria).

TERCERO.- El contenido del artículo 17 Constitucional, con preferencia en su párrafo segundo, para posteriormente canalizar el porque de la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y finalmente se hará la propuesta de solución a la problemática que se plantea.

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

PAGINACION DISCONTINUA

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

CAPITULO 1. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Al empezar a abordar los temas, objeto del presente trabajo de investigación y especialmente este apartado, se considera de suma importancia estudiar la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ya que es con ésta que se crea el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente Tribunal Fiscal de la Federación, institución que es parte central del mismo; dicha exposición de motivos, en lo conducente dice:

Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en Decreto de 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad –tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica- que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Naturalmente que para la redacción de la ley se ha atendido, procurando armonizarlos, tanto a los antecedentes particulares de México, consignados en especial a la Ley Orgánica de la Tesorería, en la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y a la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo, particularmente en lo relativo a la materia administrativa, y todavía de modo específico, del proceso tributario.

Previamente se examinó, como era preciso, la constitucionalidad de acoger los principios fundamentales en que se sustenta la justicia administrativa, consultándose con ese propósito la opinión del señor procurador general de la República, consejero jurídico del gobierno. Se aceptó así que si bien era tradicional en el siglo pasado el argumento de que el cobro de impuestos y demás importaciones fiscales mediante el ejercicio de la facultad económico-coactiva sólo es constitucional cuando la autoridad ejecutora no pretende resolver ningún punto contencioso, reservando todo aquél que tenga ese carácter al juicio que debería de seguirse ante los tribunales federales, hoy la Suprema Corte –en laudable acomodamiento a las necesidades sociales siempre en curso- edifica su tesis acerca de la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva en una interpretación del artículo 22 constitucional, en la parte en que este precepto establece que: “no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas”. La Suprema Corte ha entendido este precepto desvinculándolo en dos mandamientos distintos, a saber: que no es confiscatoria de la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial

para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito y que tampoco lo es la aplicación total o parcial que de esos bienes se realiza para el pago de impuestos o multas, pero ya no precisamente por la autoridad judicial, sino por la que conforme a la ley sea competente.

La Suprema Corte ha concluido, pues, que es problema de ley secundaria el de organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas. Ya en este plano, es indiscutible que resulta más lógico o conveniente para todos –no sólo para el Fisco sino para los causantes mismos- que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleven a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el oficioso y el contencioso, que es el que tendrá a su cargo el Tribunal.

En alguna otra ocasión, la propia Suprema Corte, recordando los caracteres del acto administrativo, o mejor, de la decisión ejecutoria, afirmó que el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de poder público que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren, ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los

particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

Ahora bien, si el cobro de los impuestos se sitúa dentro de los actos administrativos cuyo examen en la vía jurisdiccional ha de realizarse con posterioridad a su emisión, ya no se ve el motivo para el que esa revisión tenga que efectuarse -en última instancia- dentro de un procedimiento judicial ordinario y no dentro del juicio de amparo que, tradicionalmente, ha sido en México el que ha ofrecido el camino para tal revisión.

A este respecto conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respete, no será herido el sistema; pero que, aún dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales.

Dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que ésta no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considere como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los

tribunales federales, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por conveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos.

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

Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes, y en general todas las leyes, pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, bien los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la renta, el Jurado de Infracciones

Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

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

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

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que

fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán 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 cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente enumera el estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los secretarios de Estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto que el Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado, con la connotación que a esos términos señala la teoría del derecho administrativo ni, consecuentemente, que tenga la estructura de tales entidades. Si se menciona a dichos establecimientos, es sólo para mostrar que en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejerce, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.

Naturalmente que dictado el fallo por el Tribunal, su ejecución, mediante actos que si corresponden a la Administración activa y que por tanto deben emanar del Presidente de la República con refrendo de su Secretario o de éste simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada. El tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va pronunciando la ejecución de su sentencia, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

La autonomía del Tribunal debe complementarse con garantías para los magistrados que lo integren. Para tal efecto, se ha adoptado el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Dentro de estas ideas se establece la ratificación del Senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los magistrados, invocándose la fracción II del artículo 76 constitucional que habla de los altos empleados de Hacienda. Es correcta la cita, porque la Constitución no habla de "altos empleados de la Secretaría de Hacienda", si bien no de la Administración activa, sino del órgano de justicia fiscal. Por otra parte, el examen de los antecedentes del Constituyente de 1857, revela que el precepto fue incluido en nuestro estatuto fundamental con la mira de que los altos empleados de Hacienda pudiesen desempeñar sus funciones de control respecto del Gobierno, con la confianza de que ocupan sus

puestos no por voluntad exclusiva de dicho gobierno, sino con asentimiento del Congreso; y es indudable que en el Tribunal Fiscal de la Federación, más que en ninguno de los cuerpos que directa o indirectamente dependen de la Secretaría de Hacienda, se sentirá la necesidad de que los magistrados actúen con esa confianza. Esto justifica que, haciendo inaplicable a los magistrados las reglas que fijan la responsabilidad administrativa de quienes intervienen en la determinación, liquidación y cobro de los créditos fiscales, únicamente se les haga responsables en los casos en que lo son los miembros del Poder Judicial, y, como es obvio, previa la instauración de un procedimiento judicial de carácter penal.

Para la división del trabajo se ha propuesto organizar el Tribunal en Salas, y con el objeto de evitar jurisprudencias contradictorias, se ha establecido que el Pleno podrá intervenir, a instancia de alguno de los magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar esa jurisprudencia cuando las Salas pronuncien fallos divergentes.

El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

Derivadas del carácter del juicio son las causas que la ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la forma o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Sólo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es ahí en donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas antes dichas aparece con claridad en el derecho tributario mexicano, pues que en la materia de impuestos las autoridades normalmente no obran ejercitando facultades discrecionales, sino cumpliendo preceptos expresos de las leyes.

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.

En cuanto a lo primero -inconformidad de los particulares -, la ley conserva, sin variación apreciable, las diversas situaciones previstas en la Ley de la Tesorería. La experiencia ha mostrado, en efecto, que el sistema acogido en las reformas a la Ley Orgánica de la Tesorería, de diciembre de 1935, es correcto, supuesto que determina con toda precisión la oportunidad para la inconformidad y el contenido de la misma, que eran problemas que ni habían logrado solución satisfactoria en las antiguas leyes.

Interesa en igual grado a los causantes o deudores y al fisco, que los procedimientos administrativos alcancen fijeza cuando pasan de una etapa o estado a otro.

Respecto de la Ley de la Tesorería, no se introducen en el punto a estudio sino dos adiciones importantes: la relativa a la inconformidad en contra de la constitución por una autoridad dependiente del Ejecutivo, de responsabilidades administrativas en materia fiscal, que lleva por objeto ofrecer una garantía eficiente, no sólo al particular deudor sino a los funcionarios y empleados, y la regla que somete a la jurisdicción del tribunal las negativas de devolución de impuestos, derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos, con el propósito de que toda la materia fiscal, y no sólo los procedimientos de cobro, queden sometidos, en cuanto a su examen jurisdiccional, al organismo que se crea.

Naturalmente, que suprimido el juicio sumario de oposición, ya no tiene razón de ser el distinguir entre si la decisión administrativa emanada o no de un procedimiento dentro del cual el afectado pudo legalmenté ser oído y rendir pruebas, pues como se quiere otorgar al Tribunal Fiscal todas las facultades que necesita para impartir justicia de modo eficaz en los asuntos tributarios, los procedimientos previos llevados a cabo por la autoridad administrativa durante el periodo oficioso, cualquiera que sea la amplitud que haya tenido, no limitarán el radio de acción del Tribunal Fiscal ni las facultades que la ley le otorga para la investigación de la verdad; sin perjuicio de la presunción de validez de los actos administrativos de las autoridades.

Uno de los puntos en que la ley acoge ideas ya aceptadas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que no habían logrado desenvolverse por falta de disposiciones reglamentarias, es el de la necesidad de que la Administración Pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella en favor de un particular, creando en esto un interés directo y concreto, debe nulificarse por ilegal. A falta de tales disposiciones reglamentarias, debe atribuirse el que hasta ahora las autoridades administrativas, amparadas también en diversas ejecutorias de la Suprema Corte nulifiquen de propia autoridad actos que no se emitieron acatando las reglas que debieron normarlos, no obstante que no se trate de actos en verdad inexistentes, sino simplemente viciados de ilegitimidad. En uno de sus fallos, la Segunda Sala de la Suprema Corte, declaró que no puede prevalecer el error sobre el interés público. La Ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetará el interés público y se le hará prevalecer, si así procede, sólo después que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse. La Ley tomó en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra¹.

Una vez que se ha hecho referencia a la exposición de motivos del al Ley de Justicia Fiscal de 1936, se pueden tratar los demás puntos en cuestión.

¹ Cfr. BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Tercera edición. Cárdenas Editor. México. 1975. pp. 35-78.

1.1.1. Creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Desde la época del triunfo de la Reforma y restauración de la República hasta el año de 1936, la justicia administrativa y en particular la fiscal estaban encomendadas a la justicia del fuero federal. En tesis general los conflictos fiscales entre los particulares y el Poder Ejecutivo se ventilaban ante el Poder Judicial, o en otras palabras, para la solución a dichos conflictos el Estado mexicano seguía el sistema anglosajón.

Las leyes fiscales sustantivas y adjetivas o procesales del régimen porfirista, conforme avanzaba la Revolución Mexicana en su fase constructiva, iban resultando anacrónicas. La serie de convenciones fiscales organizadas por las cámaras nacionales de comercio y por diversas organizaciones industriales del país, se transformaban en verdaderos congresos de Derecho Fiscal, en donde se presentaban ponencias que al sostenerlas los oradores demostraban lo obsoleto de las leyes fiscales tanto sustantivas como adjetivas. Los gobiernos eran invitados a dichas convenciones, los que designaban a fiscalistas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes escuchaban las críticas a las leyes fiscales en vigor, y así los integrantes del gobierno de México, atendiendo el sentir y el pensar de los causantes, fueron estructurando un régimen fiscal que paso a paso se fue perfeccionando.

La Ley de Justicia Fiscal expedida el 31 de agosto de 1936, creó al Tribunal Fiscal de la Federación, que jurídicamente principió

a funcionar el 1 de enero de 1937, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas².

La Ley de Justicia Fiscal, en su artículo 1 estableció:

"ARTÍCULO 1.- Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga.

El Tribunal Fiscal de la Federación dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa".

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho Tribunal Administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas de Ignacio Vallarta -quien siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares, por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República-, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del Estado.

"Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la

² Cfr. PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. "Doctrina-Legislación-Jurisprudencia". Segunda edición. Textos Universitarios, México. 1974, pp. 115-117.

República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede ya calificarse como certera, pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía y era, un paso muy audaz en 1935³.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1 de enero del siguiente año entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

1.1.2. Competencia Material.

Este Tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se la ha ido ampliando para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa.

El artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 dio competencia al Tribunal, al pronunciar que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerían de los juicios que se iniciaran:

³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad. Cuarta edición. Porrúa. México. 1991. p. 62.

- 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 infracciones a las Leyes Fiscales.
- IV. Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que causen un agravio no reparable por algún recurso administrativo.
- V. Contra el ejercicio de la facultad económica coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ella afirmen que:
 - El crédito que se le exige se ha extinguido legalmente, o
 - El monto del crédito es inferior al exigido, o
 - Son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o los 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
 - 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.
- VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.

Como se puede observar de lo anterior, lo primero que se previó fue la competencia en lo tributario: resoluciones y liquidaciones de organismos fiscales que, sin ulterior recurso, determinaren la existencia de un crédito, lo fijaren en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación.

En seguida, se tomaron en cuenta las cuestiones relacionadas con las resoluciones dictadas contra funcionarios o empleados por responsabilidades en materia fiscal.

Las posibles responsabilidades de las sanciones fiscales eran:

- a) Los deudores o presuntos deudores de la prestación fiscal;
- b) Los terceros corredores, registradores públicos y funcionarios encargados de llevar la fe pública; y
- c) Los funcionarios y empleados públicos de los municipios, así como los encargados de servicios públicos u órganos oficiales⁴.

El artículo 14 de la Ley en comento, concluía con la fracción VII, que se refería a los juicios iniciados por la Secretaría de

⁴ HEDUAN VIRUES, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Continental, S.A. México, 1961, p. 103.

Hacienda para que fuese nulificada la decisión administrativa favorable a un particular por el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que se conoce con el nombre de juicio de lesividad.

1.1.3. Competencia Territorial.

El 1 de enero de 1937, el Tribunal Fiscal de la Federación inició sus funciones, mismo que se compuso por quince Magistrados, funcionando en Pleno y en cinco salas de tres Magistrados cada una, de los cuales uno era el Presidente, mismo que duraba en el encargo un año y podía ser reelecto.

De lo anterior se desprende que la Ley de Justicia Fiscal sólo preceptuó la organización del Tribunal Fiscal de la Federación y no establecía que competencia territorial tendrían las Salas del Tribunal, por lo que se presume que eran competentes para conocer de los juicios promovidos por los contribuyentes tomando en cuenta sólo la competencia material, puesto que tenían competencia en todo el territorio nacional sin ninguna distinción.

1.2. Código Fiscal de la Federación de 1938.

El 30 de diciembre de 1938 es publicado el Código Fiscal de la Federación, entrando en vigor el 1 de enero de 1939; dicho ordenamiento abroga la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

El Tribunal Fiscal de la Federación continuo funcionando con la misma estructura y en el Título IV de este Código Fiscal se establecieron las disposiciones relativas a lo que llamaron fase contenciosa.

La expedición del Código Fiscal de la Federación constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose que por desconocimiento de la materia eran principalmente contadores los que litigaban ante el Tribunal Fiscal.

1.2.1. Competencia Material.

La competencia que le daba el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 al Tribunal Fiscal, quedó establecida en el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938, esto es, las Salas del Tribunal sólo podían conocer de los juicios que se iniciasen en contra de las resoluciones que señalaba el artículo 160 referido el cual señalaba:

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

- 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 contra funcionarios o empleados federales, responsabilidades administrativas en materia fiscal.
- III. Contra los acuerdos que impongan definitivamente sin ulterior recurso administrativo, sanciones por

infracción, no se considerará como recurso administrativo la condonación a que se refiere el artículo 51.

- IV. Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause agravio no reparable por algún recurso administrativo.
- V. Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes habiendo sido afectados por él, afirman:
 - 1º.- Que el crédito que se exige se ha extinguido legalmente; o
 - 2º.- Que el monto del crédito es inferior al exigido; o
 - 3º.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con el producto de los mimos. El tercero deberá pagar antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o
 - 4º.- 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.
- 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.

...”.

Como se ve, el artículo 160, en su fracción II, se aclaró que procedía el juicio de nulidad en contra de resoluciones que impongan multas por responsabilidades administrativas en materia fiscal a los funcionarios o empleados federales; cuestión que no se aclaraba en la Ley del '36; la fracción III señalaba la procedencia de la demanda contra los acuerdos que impusieran definitivamente y sin ulterior recurso sanciones por infracciones a las leyes fiscales y que para efectos de esta fracción, no se consideraba recurso la condonación; en la fracción V, se cambia el término de “ejercicio de facultad económico-coactiva”, por el de “procedimiento administrativo de ejecución”, con lo que se nota la evolución en la terminología de las leyes fiscales, por la que se van perfeccionando éstas; en la fracción VI del Código Fiscal, Señores: dio a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación competencia para conocer de juicios que se iniciaren “contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido”, requiere, por su texto mismo, que aquel que pretende la devolución la haya solicitado mediante gestión cuyo trámite corresponde a la fase oficiosa del procedimiento administrativo.

En las diversas materias otorgadas a la competencia del Tribunal por las leyes especiales, sólo se había acogido la de las pensiones militares.

Inicialmente, el artículo 160, fracción VIII, del Código Fiscal de la Federación, se refería a lo que posteriormente sería el contenido de la fracción X, del mismo artículo:

"Contra las resoluciones definitivas que, sin ulterior recurso administrativo nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes de la materia a favor de los miembros del Ejército y la Armada nacionales 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 dictadas con aplicación de las leyes que rijan el otorgamiento de dichas prestaciones. En los casos a que se refiere esta fracción, se estará a lo que dispongan otras leyes aplicables en cuanto a los requisitos especiales para la procedencia de la acción o para la substanciación del procedimiento, sin perjuicio de la aplicación de las demás reglas establecidas en este Código".

La fracción IX, entrañaba una penetración definitiva en el más amplio campo de lo contencioso-administrativo, señaló:

"Con motivo de las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal.

Estos juicios quedarán sujetos a las bases de procedimiento siguientes:

- a) La contención se desarrollará de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 322 al 357, inclusive, del

Código Federal de Procedimientos Civiles y respecto del litigio y las pruebas, será aplicable lo dispuesto por el propio ordenamiento en sus artículos 79 al 218.

- b) Contra las sentencias que se dicten procederá el recurso de revisión ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera que sea el interés del negocio, el que se interpondrá y sustanciará de acuerdo con lo prevenido por la Ley de 30 de diciembre de 1946, reformada por decreto de 30 de diciembre de 1949".

La fracción X, del artículo 160 ya referido, determinó: "cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación".

En virtud de esta disposición, el Tribunal adquirió competencia para conocer de la depuración y reconocimiento de créditos a cargo del gobierno federal; esto significa que el Tribunal puede conocer de otro tipo de conflictos además de los estrictamente tributarios, ampliando así su materia, como por ejemplo: la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, la Ley del Banco de México, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley del Seguro Social, etc.

Son estos los aspectos que comprendió la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, establecida en el Código Fiscal de 1938.

1.2.2. Competencia Territorial.

El Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación el sábado 31 del mismo mes y año, reiteró la competencia territorial del Tribunal Fiscal de la Federación, al ser omiso al igual que la Ley de Justicia Fiscal de 1936, al respecto.

1.3. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966.

El Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966, entró en vigor el 1 de abril de 1967, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico.

La Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, encargaron a un grupo de distinguidos jurisconsultos sudamericanos la elaboración de un modelo de código tributario, sobre el cual nuestro legislador se orientó para estructurar el Código Fiscal de la Federación de 1966.

Se puede sostener que este ordenamiento no constituyó un avance para el Derecho Tributario Mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento simplemente se hizo una estructuración del anterior,

agrupándose las disposiciones en los términos del citado modelo de código tributario, corrigiéndose algunas de las lagunas existentes. Se eliminaron del mismo normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del mismo; promulgada el 24 de diciembre de 1966 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.

1.3.1. Competencia Material.

En cuanto a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que establecía el artículo 160 del Código Fiscal de 1938, se aumenta y se establece en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, es primordial mencionar que en la fracción VII del citado numeral se le otorgaba nueva competencia al Tribunal, para conocer acerca de las resoluciones que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

1.3.2. Competencia Territorial.

Y una vez más, esta Ley, al igual que el Código Fiscal de la Federación de 1938, reiteró la competencia territorial del Tribunal Fiscal de la Federación, que comprendía la Ley de Justicia Fiscal de 1936, al ser omiso en cuanto a preceptuar una competencia en razón del territorio.

1.4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.

El 2 de febrero de 1978, se publican mediante Decreto las reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales establecen cuestiones importantes de competencia y estructura del Tribunal Fiscal.

1.4.1. Competencia Material.

En el artículo 23, de esta ley, establecía la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación prescribiendo lo siguiente:

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

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

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser reiterado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según 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 responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por los actos que no sean delictuosos; y
- IX. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

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

Como se puede observar, la fracción I, especifica con mayor precisión las autoridades emisoras de los créditos fiscales que constituyen la competencia material del Tribunal; la fracción II, determina el contenido de la anterior fracción VI del Código Fiscal de la Federación del '38, se amplía la competencia material del Tribunal en las fracciones III, IV, VI, Y VII, con respecto del mencionado código, las demás quedaron intactas, sólo que en la fracción X, se contiene lo preceptuado por la anterior fracción VIII.

1.4.2. Competencia Territorial.

Con esta nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, evidentemente se modifica de manera radical su estructura para ajustarla a los requerimientos de la desconcentración que como parte del programa de reforma administrativa llevaba a cabo en esa época el Gobierno Federal, y

que tenía como objetivos fundamentales restablecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el avance del resto de la Nación, así como acercar la autoridad a los lugares donde lo exigía la atención de los asuntos, elevar el nivel de eficiencia de la función pública y promover el desenvolvimiento de las diversas regiones del interior del país.

Así, queda integrado el Tribunal por una Sala Superior con nueve Magistrados, de los cuales uno es el Presidente de la Sala y del Tribunal, seis Salas Regionales Metropolitanas, diez Salas Regionales Foráneas, integrada cada una por tres Magistrados y tres Magistrados Supernumerarios; según lo detallaba el artículo 21 de la Ley en comento, que a la letra establecía:

“Artículo 21. El territorio nacional se divide en las regiones que a continuación se señalan, fijándose el nombre y límites territoriales de cada una de ellas:

- I. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Del Norte Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI. De Hidalgo México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

- VII. Del Golfo Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. Del Pacífico Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.
- IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal”.

Paulatinamente entraron en vigor las anteriores reformas a partir del 1 de agosto de 1978, de acuerdo con las disposiciones transitorias, empezaron a funcionar la Sala Superior y seis Salas Regionales con sede en el Distrito Federal (Salas Regionales Metropolitanas).

El 1 de enero de 1979 iniciaron sus actividades las Salas Regionales del Norte Centro, del Noreste y de Occidente, con sede en las ciudades de Torreón, Coahuila; Monterrey, Nuevo León y Guadalajara, Jalisco; respectivamente.

Con posterioridad, el 1 de octubre de 1980, comenzaron a funcionar las Salas Regionales del Golfo Centro, del Centro y del Noroeste, ubicadas en Puebla, Puebla; Celaya, Guanajuato; y Ciudad Obregón Sonora; respectivamente.

Por último, se terminó de instalar en su totalidad la nueva estructura del Tribunal el 16 de abril de 1982, cuando iniciaron sus actividades las Salas Regionales del Pacífico Centro, del Sureste, Peninsular e Hidalgo México, en las ciudades de Cuernavaca,

Morelos; Oaxaca, Oaxaca; Mérida, Yucatán, y Tlalnepantla, Estado de México.

Ahora bien, es esta ley la primera que establece la competencia por razón del territorio, en los artículos 24 y 25, los cuales a la letra decían:

"Artículo 24. Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Las disposiciones en materia de competencia regirán en los casos en que las autoridades de las entidades federativas apliquen, por coordinación con las autoridades de la Federación o por delegación de facultades, las leyes y las demás disposiciones fiscales federales.

Para los efectos de esta ley se entiende por autoridad ordenadora, la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento en que aquéllas se pronuncien.

Artículo 25. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que

dichas resoluciones sean de las materias previstas en los artículos anteriores como de la competencia de las mismas.

Por razón de territorio, en estos casos será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar”.

Como se puede observar esta ley de 1978 tenía como base para determinar la competencia territorial la sede de la autoridad demandada, tomando en cuenta que en aquel entonces no existía la misma cantidad de demandas del juicio de nulidad; sin embargo, conforme fue aumentando la carga de trabajo, se vio en la necesidad de tomar en cuenta para determinar dicha competencia, el domicilio fiscal de los contribuyentes, como lo ordenaba la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1 de enero de 1996.

1.5. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2001.

El 31 de diciembre de 2000, se publican mediante Decreto las reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales establecen cuestiones importantes en cuanto a la competencia territorial del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.5.1. Competencia Material.

En 1996, se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del año de 1938, al entrar la nueva Ley Orgánica y

hasta la fecha esta competencia, ampliada en las fracciones IX, X, XI, XIII y XIV, está comprendida en el artículo 11, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual establece:

"Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por las 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 percibidos 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 a 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 a 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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 de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebradas 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, del 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 dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XV. 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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”.

1.5.2. Competencia Territorial.

Se encuentra comprendida en el artículo 31 de esta Ley Orgánica, cuyo contenido será materia de posterior desarrollo particular en este trabajo.

CAPITULO 2.

COMPETENCIA

CAPITULO 2. COMPETENCIA.

2.1. Concepto.

En el capítulo anterior se habló a cerca de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, de los aspectos que comprende, pero, ¿qué es en sí la competencia?

En este capítulo se dará respuesta a la anterior interrogante, proporcionando diversos conceptos de lo que se entiende por competencia, desde el punto de vista de la ley y sobre todo desde el punto de vista de la doctrina que es la que nos da varios significados de dicha palabra, para el mejor alcance del contenido del presente trabajo de investigación.

Así se tienen el concepto legal y el doctrinal de la competencia.

2.1.1. Legal.

En el presente apartado se advierte que analizando las leyes procesales en cualquier materia, ya sea civil, penal, administrativa, fiscal, etc., no existe un concepto o definición de lo que es la competencia, dichas leyes hablan de competencia de los Tribunales u Órganos Jurisdiccionales, pero no la definen, por lo que es necesario acudir a la doctrina para dilucidar lo que se debe entender como competencia.

Así por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 16, primer párrafo establece que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o

posiciones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...”.

Este párrafo del mencionado artículo constitucional establece la garantía de legalidad que exige, por un lado, que el acto de molestia conste en un mandamiento escrito en el que se expongan los fundamentos legales y los motivos de hecho que sirvieron de base para ordenarlo; pero además, que la autoridad que lo haya dispuesto sea **competente** para hacerlo conforme a la Ley. Por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite”⁵; es decir, se cumple el principio de que “a la autoridad lo que no le está expresamente permitido, le está prohibido”.

El Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, establece que “el ejercicio de la jurisdicción que la ley encomienda a los funcionarios del Poder Judicial, sólo debe reclamarse de la autoridad competente” (artículo 36). “Para que los jueces y tribunales tengan competencia, se requiere: I. Que el conocimiento del negocio en que intervenga, esté atribuido por la ley a la autoridad que ejerzan; II. Que les corresponda el conocimiento del negocio con preferencia a los demás jueces o tribunales de su mismo grado” (artículo 37). “Ningún tribunal puede negarse a conocer de un asunto sino por considerarse incompetente. En este caso debe expresar en su resolución los fundamentos legales en que se apoye” (artículo 39).

⁵ Cfr. Tesis de Jurisprudencia No. 68 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1985, octava parte. p. 114.

Otro ejemplo es el contemplado en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que señala en su artículo 11, que "las Salas Regionales son competentes para conocer de ...".

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles, que se aplica de manera supletoria en la materia fiscal, en su artículo 12 establece que: "No influyen, sobre la competencia, los cambios en el estado de hecho que tengan lugar después de verificado el emplazamiento".

Dichos ordenamientos jurídicos mencionan la competencia, pero no la definen; así, del análisis a los preceptos legales que hablan de ella, se puede obtener una idea de lo que los legisladores quieren dar a entender por ésta: "la competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos"⁶.

2.1.2. Doctrinal.

La complejidad creciente en las naciones y en los pueblos, la especialización en las actividades humanas y el aumento de población, exigen, como es lógico, la multiplicación de órganos encargados de administrar justicia. Está superado, por lo tanto, desde hace siglos, aquello de que en un país fueran escasos y contados juzgadores los depositarios de la función jurisdiccional.

En nuestros días existen en tal cantidad que responde a las necesidades colectivas y a aquello de que prevalezca "paz con

⁶ OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. Segunda edición. Harla. México. 1994. p. 125.

justicia"⁷. Estos órganos tienen que ser dotados de facultades circunscritas, pues la época misma determina las limitaciones. Todo Estado moderno opta por dividir su territorio y, de esa guisa, distribuye a sus órganos y los oficios de éstos; una vez diseminados, de acuerdo con las necesidades más apremiantes, como son satisfacer los grandes núcleos de población, o de negocios, o de industrias, les confía cierto número de facultades, atenta la limitación de la capacidad humana; con ese designio, veces hay que las encomienda son en virtud de la naturaleza de los asuntos y de los conflictos que de ellos resultan; veces hay que la repartición del encargado de ejercer jurisdicción es con vista a las personas; la división del Derecho en ramas distintas, provoca a su vez que el Estado vele por la especialización de sus órganos, para mejor servicio a los particulares⁸.

La palabra competencia tiene su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, *ae* (*competens entis*), relación, proposición, aptitud, *apto*, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

En el sentido jurídico general se refiere a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

Desde un punto de vista de Derecho procesal o procedimental, se refiere a los distintos criterios de atribución o reparto de los

⁷ CORTES FIGUEROA, Carlos. *Introducción a la Teoría General del Proceso*, Cárdenas editor. México. 1974, p. 119.

⁸ *Ibidem*. pp. 118-120.

asuntos ante los tribunales de justicia o cualquier órgano administrativo.⁹

Ahora bien, como quedó apuntado en el apartado anterior, la Ley se refiere al concepto de competencia, pero no da una definición de lo que debe entenderse por tal, por lo que es la doctrina la que se encarga de definir a la competencia; los diversos autores mencionan lo siguiente:

El maestro Luis Raúl Díaz González, señala que la competencia es la "serie de facultades que la ley atribuye a determinada autoridad para conocer de ciertos asuntos y resolverlos, pudiendo afectar así los intereses de los gobernados"¹⁰.

Por su parte, el Maestro Rafael de Pina Vara especifica que "la competencia, es en realidad, la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto. En otros términos se puede decir que la competencia es aquella parte de la potestad jurisdiccional que está legalmente atribuida a un órgano judicial determinado frente a una cuestión también determinada "¹¹.

Otra definición de competencia es la que proporciona el maestro Chioyenda: "es el conjunto de las causas en que, con arreglo a la ley,

⁹ Competencia (derecho)," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

¹⁰ DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl. *Diccionario Jurídico para Contadores y Administradores*. Gasca. México. 2001. p. 15

¹¹ DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Porrúa. México. 1991. pp. 87 y 88.

puede un juez ejercer su jurisdicción, y la facultad de ejercerla dentro de los límites en que le esté atribuida"¹².

Según el autor Francisco Carnelutti, "se llama competencia a la extensión del poder que pertenece (compete) a cada oficio o a cada componente del oficio en comparación con los demás; el concepto de competencia incluso según el significado de la palabra, implica el concurso de varios sujetos respecto de un mismo objeto, que, por tanto, se distribuye entre ellos. Por consiguiente, competencia es el poder perteneciente al oficio o al oficial considerado en singular"¹³.

La competencia "no es sino una función del gobierno, o sea la actividad que despliega el Estado para satisfacer los intereses tutelados por el Derecho cuando la norma jurídica no ha sido o no ha podido ser cumplida, o mejor dicho, la función que realiza de administrar justicia, como tercero imparcial, con el fin de procurar la actuación de la ley"¹⁴.

Desde el punto de vista del autor Podetti, es "el poder público que una rama de gobierno ejercita de oficio o a petición de interesado, instruyendo un proceso para esclarecer la verdad de los hechos que afectan el orden jurídico, actuando la ley en la sentencia y haciendo que ésta sea cumplida"¹⁵.

Por su parte, el doctrinario Ugo Rocco, citado por Carlos Arellano García, expresa que la competencia es "aquella parte de la

¹² CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Revista de Derecho Privado. Vol. I Madrid. 1954. p. 40

¹³ CARNELUTTI, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Orlando Cárdenas. México. p. 14.

¹⁴ LASCANO, D. Jurisdicción y Competencia. Kraft. Argentina. 1941. p. 37

¹⁵ PODETTI, J. R. Tratado de la Competencia. E.D.I.A.R. Argentina. 1944. p. 15

jurisdicción que compete en concreto a cada órgano jurisdiccional, según algunos criterios, a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre los varios órganos ordinarios de la misma¹⁶.

Por lo que hace al jurista Eduardo Pallares, él manifiesta que la competencia es "la porción de jurisdicción de determinados juicios"¹⁷.

El procesalista Cipriano Gómez Lara señala en dos sentidos la competencia: en sentido amplio; es "el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones o funciones"¹⁸.

En sentido estricto, entiende la competencia como aquella referida a la competencia jurisdiccional y expresa que "es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones"¹⁹.

"La competencia jurisdiccional es la aptitud derivada del derecho objetivo que se otorga a un órgano estatal para ejercitar derechos y cumplir obligaciones, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional dentro de los límites en que válidamente puede desarrollarse esa aptitud"²⁰.

Asimismo, el autor Germán Cisneros, define la jurisdicción como "una función pública realizada por órganos judiciales competentes,

¹⁶ ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. Sexta edición. Porrúa. México. 1997. p. 354

¹⁷ PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Segunda edición. Porrúa. México. 1965. p. 291.

¹⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General Del Proceso. Harla. México. 1990.

¹⁹ Idem.

²⁰ ARELLANO GARCIA, Carlos. Op. cit. p. 356

para dirimir conflictos y controversias jurídicas, mediante un juicio, en el cual las partes en igualdad de circunstancias exhiban y prueben su derecho²¹.

Es, pues, la característica de la competencia establecer límites al ejercicio jurisdiccional o, de otra manera, es la medida de la jurisdicción. La competencia supone el conjunto de facultades previstas en la ley en forma expresa, así como otras facultades que se desprenden lógicamente de las anteriores, y que incumbe desarrollar a un órgano estatal y, en razón de que al frente de cada órgano del Estado hay una o varias personas físicas a través de las cuales se manifiesta la voluntad estatal, ese conjunto de facultades legales también será la pauta para saber qué debe o no debe hacer el funcionario, es decir, que también éste tiene una esfera de competencia.

Como se ve, la voz competencia, en el Derecho Procesal, se encuentra íntimamente vinculada al estudio de la Jurisdicción, institución ésta que, con la acción y el proceso, constituyen la trilogía estructural básica de la ciencia del proceso, conceptos todos que en la experiencia jurídica están estrechamente unidos en forma imprescindible²².

De ahí la necesidad, en su tratamiento procesal, de dejar previamente sentado el concepto de jurisdicción, dado que no se puede estudiar la competencia por separado, en razón a su relación con el órgano jurisdiccional, sin fijar con prioridad la noción de jurisdicción, en su integridad conceptual.

²¹ CISNEROS FARIAS, Germán. *Teoría del Derecho*. Segunda edición. Trillas. México. 2000. p. 122.

²² Cfr. OVALLE FAVELA, José. *Op.cit.* p. 119.

Así se advierte que el tema de la jurisdicción es importante, ya que su estudio va íntimamente ligado al de la competencia; por lo que para comprender el concepto de competencia, es menester considerar el de jurisdicción.

Jurisdicción, proviene de la expresión latina *iuris dictio* que significa "decir el Derecho" y alude a la función que asume el Estado, a través de los jueces y tribunales, de administrar la justicia, aplicando el Derecho a los casos concretos que se les presentan. En este sentido se habla también de función jurisdiccional y corresponde a los juzgados y tribunales determinados por las leyes²³.

En el derecho romano, la *iurisdictio* era una más de las funciones de los magistrados. Entre dichas funciones, se distinguían tres diversas potestades: el *imperium*, la *iurisdictio* y el *imperium mixtum*; la que interesa para el desarrollo de la presente investigación es la *iurisdictio* que "se refería precisamente a la definición de las controversias jurídicas; correspondía a la función judicial propiamente dicha"²⁴.

Con la palabra jurisdicción se alude asimismo al conjunto de órganos que cumplen la función competencial. La administración de justicia se atribuye a un conjunto de funcionarios a los que se confían diversas materias, hablándose así de distintas clases de jurisdicción y competencias, en función de criterios de especialidad jurídica. Debe, por tanto, distinguirse entre la jurisdicción penal, la contencioso-

²³ Cfr. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigésima segunda edición. Porrúa, México, 1996, p. 236

²⁴ OVALLE FAVELA, José. Op.cit. p. 103.

administrativa, la civil y la social. Hay que destacar que la jurisdicción civil entiende no sólo de los asuntos civiles sino de todos aquellos que no estén atribuidos a una jurisdicción distinta.

A su vez todos los órganos jurisdiccionales se encuadran o bien en la llamada jurisdicción ordinaria o en las jurisdicciones especiales. Pertenecen a la primera categoría los tribunales a los que se atribuye el conocimiento de aquellos procesos referidos a una generalidad de materias. Por otro lado, pertenecen a la jurisdicción especial aquellos tribunales que, autorizados por una norma, intervienen en casos específicos. Un ejemplo de autoridad especial (en algunas legislaciones) es la militar, que se mantiene limitada en el ámbito penal a los hechos tipificados como delitos acaecidos en el ámbito castrense. Otro ejemplo de tribunal no integrado en la jurisdicción ordinaria es el Tribunal de Cuentas, que tiene encomendado el enjuiciamiento de quienes, manejando caudales públicos, son imputados en un proceso²⁵.

Jurisdicción y competencia no son conceptos sinónimos; no obstante, suelen, a veces, ser confundidos.

Si para tener un buen concepto de competencia es preciso que no haya confusión con la jurisdicción se puede puntualizar lo siguiente:

- a) La diferencia entre competencia y jurisdicción está en el hecho de que la competencia precisa los límites del

²⁵ "Jurisdicción," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

órgano que posee jurisdicción. Todo juez que tiene competencia tiene jurisdicción pero, no todo juez que tiene jurisdicción tiene competencia. Tiene jurisdicción porque puede decir el derecho pero, puede no tener competencia porque el caso del que ha de conocer excede los límites dentro de los que se le permite actuar.

- b) La competencia es una porción de la jurisdicción dado que, no se puede ejercer jurisdicción en todos los casos, sino sólo en aquellos que están dentro de los límites de la jurisdicción establecida, o sea, dentro de la competencia del órgano del Estado.

Actualmente, la jurisdicción de las Salas Regionales del Tribunal, se encuentra dividida, por acuerdo número G/10/2001, de la Sala Superior, que a la letra indica:

"Artículo Primero.- El territorio nacional se divide en las regiones que a continuación se señalan, fijándose el nombre y límites territoriales de cada una de ellas:

- I. Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.
- II. Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.
- III. Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV. Del Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.

- V. Del Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- VI. Del Noroeste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- VII. De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII. Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX. Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X. Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.
- XI. Hidalgo México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII. De oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII. Del golfo, que comprende el Estado de Veracruz.
- XIV. Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.
- XV. Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XVII. Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.

2.2. Formas de determinar la competencia en materia fiscal.

Existen varios criterios para determinar la competencia de los Órganos Jurisdiccionales en general; así se tiene por ejemplo la

competencia material, la competencia territorial, la competencia por cuantía, por grado, por turno, por conexión, etc.

En materia fiscal, y en particular en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la competencia se determina principalmente, en razón de la materia, en razón de la cuantía, en razón del turno y en razón del territorio, las cuales se desarrollarán en los apartados siguientes.

2.2.1. Materia.

Pasando a la competencia en cuanto a la materia, vemos que la autoridad únicamente puede conocer de ciertos asuntos jurídicos que especialmente se le asignen. Nuestra Constitución determina que los actos de molestia deben provenir de autoridad competente (ver artículo 16), siendo las leyes y los reglamentos de éstas los fijan dicha capacidad de actuación, para respetar el estado de derecho²⁶.

La competencia en razón de la materia es "la que se otorga en atención a las ramas del derecho sustantivo; es decir, civil, penal, laboral, agrario, fiscal, etc., de manera general, es a lo que se refiere la competencia en razón de la materia"²⁷.

El maestro Raúl Rodríguez Lobato, menciona citando algunos autores que "la materia es el criterio que se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio (Francisco Carnelutti); o por razón de la naturaleza de la causa, o sea, de las

²⁶ DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl. Op.cit. p. 16.

²⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M. Porrúa, México, 1994, p. 792.

cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso (Eduardo Pallares); o es la que se atribuye según las diversas ramas del derecho sustantivo (Becerra Bautista).

Este criterio de distribución del quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento; así, encontramos órganos que conocen de materia civil, familiar, penal, constitucional, administrativa, fiscal, etc.²⁸.

En forma particular, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la competencia en razón de la materia, la establece su Ley Orgánica en el artículo 11, mismo que preceptúa:

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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.

²⁸ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo III. Porrúa. México. 1992. p. 874.

- 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 a 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 a las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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 de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- VII. Las que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebradas 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, del 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 dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rij a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa”.

Son las controversias que versen sobre las materias mencionadas con anterioridad, la competencia exclusiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.2.2. Cuantía.

El criterio de la cuantía o del valor toma en cuenta el quantum, la cantidad en la que se puede estimar el valor de la cosa litigiosa²⁹.

"La importancia pecuniaria de los intereses que se debaten en el proceso, servirá para determinar si un juez es o no competente"³⁰.

Aunque ha dado lugar a una cadena de polémicas, ya que para la impartición de justicia no debe de haber ninguna clase de distingos, de clases sociales, ni de ningún otro aspecto, sin embargo, las leyes regulan esta distribución para el conocimiento de los asuntos por los órganos jurisdiccionales, de acuerdo al quantum del objeto materia del litigio.

Así, en el Código Fiscal de la Federación, se determina la competencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de los asuntos:

"Artículo 239-A. El Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

²⁹ Cfr. OVALLE FAVELA, José. Op.cit. p. 126.

³⁰ ARELLANO GARCIA, Carlos. Op. cit. p. 367

I. Revisten características especiales los juicios en que:

- a) 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, ..."

En acuerdo G/10/2001, de la Sala Superior, se determina una nueva cuantía para el caso previsto en el inciso anterior, en dicho auto se establece que:

"En la hipótesis del inciso a) de la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, se tomará en cuenta el **VALOR DEL NEGOCIO CONTROVERTIDO** al momento de emitirse la resolución impugnada y se podrán atraer al conocimiento de las Secciones los juicios de nulidad cuyo monto controvertido exceda de \$100'000,000.00 (CIEN MILLONES DE PESOS)"³¹.

Como se puede observar, también en materia fiscal federal se contempla el criterio de la cuantía para resolver los conflictos planteados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Sala Superior o en las Regionales, considerando de manera comparada a la rama civil, que en las Salas Regionales se dirimen cuestiones de menos cuantía, mientras que en la Sala Superior las de mayor cuantía.

³¹ Pleno de la Sala Superior Acuerdo G/7/2000. Se revoca el acuerdo G/6/98 y se restablecen los criterios para el ejercicio de la facultad de atracción de juicios con características especiales.

2.2.3. Turno.

La competencia por turno consiste en atribuir aptitud para el conocimiento de asuntos, según la distribución implantada legalmente, a efecto de que, se siga un orden riguroso para que los órganos jurisdiccionales, con competencia en el mismo territorio, tengan repartidos entre ellos los asuntos nuevos.

El objetivo en la competencia por turno debe ser que los diversos juzgadores tengan el mismo número de asuntos para que no haya recargo de asuntos en algún juzgado, en este caso, en alguna de las Salas del Tribunal, y otro tenga pocos asuntos³².

"Se denomina turno al orden o modo de distribución interno de las demandas o las consignaciones que ingresan, cuando en un lugar determinado existen dos o más juzgadores con la misma competencia. El turno se puede llevar a cabo por periodos de tiempo (horas, días, semanas, etcétera)."³³

No es en sí, una forma de distribución de la competencia, sólo que por ésta vía se procura repartir los expedientes de asuntos entre varios tribunales que tienen igual circunscripción territorial de competencia, de manera equitativa³⁴.

Dentro del Tribunal se utiliza este criterio de distribución de los asuntos, por orden de entrada de las demandas nuevas, entre las Salas de éste y los Magistrados; el cual se lleva a cabo a través del

³² Cfr. ARELLANO GARCIA, Carlos. Op. cit. P. 370

³³ Idem. p. 132.

³⁴ Cfr. DE PINA VARA, Rafael. Op.cit. p. 141

sistema que ha sido implantado: el Sistema Integral de Control de Juicios, el cual consiste en que se capturan todos los datos de la nueva demanda, como son:

- a) El nombre del actor (o demandante);
- b) En caso de ser una persona moral, el nombre del representante legal;
- c) La resolución impugnada, la cuantía del asunto, etc.

Ya ingresados estos datos en el sistema, éste mismo le asigna el número de expediente al guardar los datos anteriores, el cual está integrado por varios números; por ejemplo:

3440/01-11-03-2

De donde se asume:

1. El número progresivo del asunto, en el ejemplo es el 3440;
2. El año, en este caso es 2001, en su acostumbrada abreviatura 01;
3. La región que corresponde a la Sala Regional que conoce del mismo: 11 que corresponde a la región de las Salas Regionales Hidalgo-México;
4. El número de la Sala: 03, Tercera Sala Regional, y
5. La mesa a la que por turno le corresponde el conocimiento del asunto: 2.

2.2.4. Territorio.

"El territorio es el ámbito espacial dentro del cual el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional. Este ámbito espacial recibe diferentes denominaciones: circuitos, distritos, partidos judiciales, etcétera"³⁵.

"La competencia, atendiendo al territorio, señala que una autoridad sólo puede actuar dentro de una zona geográfica determinada"³⁶.

Competencia territorial, se produce ante la existencia de muy diversos juzgados y tribunales que no obstante las reglas específicas³⁷, dos o más juzgadores, podrían conocer del mismo asunto o proceso judicial y éste normalmente debe estar situado en un territorio determinado a fin de acercar la justicia a los administrados o a la población que la reclama, de suerte que no tenga graves problemas de distanciamiento de la sede natural donde el litigio o asunto se produce, pues en otro caso podría llegar a generar situaciones de indefensión, renuncias al derecho a defenderse o a tener un juicio justo, reconocido como uno de los derechos fundamentales en las constituciones de todos los pueblos.³⁸

³⁵ OVALLE FAVELA, José. Op.cit. p. 128.

³⁶ DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl. Op.cit. p. 16.

³⁷ Dichas reglas para determinar la competencia en razón del territorio, varían de acuerdo con la materia de que se trate.

³⁸ "Competencia (derecho)," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

"En la competencia por territorio, la aptitud jurídica de conocimiento de controversias se distribuye entre los diversos juzgadores mediante el señalamiento de dos elementos:

- a) El juzgador tiene señalada una circunscripción geográfica, perfectamente delimitada;
- b) El caso controvertido tendrá un elemento de sujeción o de conexión previsto por la ley, del cual se derivará que el asunto, territorialmente, cae dentro de la circunscripción geográfica que tiene señalado ese juzgador³⁹.

La competencia territorial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra regulada en el artículo 31, de su Ley Orgánica, (ver 3.3.).

2.3. Conflictos de competencia.

La competencia es un presupuesto de validez del proceso, el propio juzgador tiene el deber de verificar, en cada litigio que se le plantee, si tiene o no competencia para conocer del mismo; y si considera que es incompetente, de oficio debe negarse a conocer del mismo.

³⁹ ARELLANO GARCIA, Carlos. Op. cit. p. 365

Si el juzgador es incompetente para conocer del litigio, y aún así, decide instruir el mismo, las partes pueden impugnar u objetar la competencia.

Básicamente, los conflictos de competencia pueden presentarse en sentido negativo y en sentido positivo, en el segundo siempre hay pluralidad de órganos de por medio, en tanto que el conflicto negativo normalmente se origina porque un órgano, y raramente varios, se nieguen a la tramitación y conocimiento de cierto asunto; si no existe alguna controversia el conflicto no existe, en apoyo de este aserto, se invoca la siguiente Jurisprudencia:

CONFLICTO COMPETENCIAL. ES INEXISTENTE SI NO SE PLANTEO ENTRE DOS TRIBUNALES, POR INHIBITORIA O DECLINATORIA, NI TAMPOCO ESOS TRIBUNALES SE DECLARARON INCOMPETENTES PARA CONOCER DE LA MISMA DEMANDA Y NO EXISTE SOLICITUD DEL INTERESADO PARA QUE SE ESTABLEZCA EL ORGANO COMPETENTE. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 34, 35 y 36 del Código Federal de Procedimientos Civiles, corresponde a esta Suprema Corte conocer tanto del caso en que se plantee un conflicto competencial entre dos tribunales, por inhibitoria o declinatoria, como de aquel en que dos o más tribunales se nieguen a conocer de un asunto, cuando al recibir la demanda adviertan que carecen de competencia legal para ello, en cuyo supuesto el interesado, sin necesidad de agotar recurso alguno, puede acudir a este alto

tribunal para que se determine el órgano que deba conocer, con lo cual se acatan los principios establecidos en el artículo 17 constitucional, que garantizan a los particulares el acceso al sistema de administración de justicia. También destaca que, para que exista el conflicto competencial por negativa, es menester que los respectivos tribunales se nieguen a conocer de un determinado asunto sometido a su consideración, lo que implica que debe tratarse del mismo asunto, pues de referirse a negocios diversos, no se estaría en presencia de una controversia de este tipo, sino de una contradicción de criterios en cuanto a un mismo asunto.

Competencia 357/96. Promovida por el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Trece, con residencia en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. 9 de diciembre de 1996. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

2.4. Medios de solución a los conflictos de competencia:

En toda controversia judicial el actor o demandante, que es quien la inicia, debe procurar que su acción sea interpuesta y opere la procedencia de su tramitación.

Por tanto, es un deber de la parte actora presentar la demanda ante la Sala Regional competente.

El mencionado deber lo establece expresamente el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, que en la parte conducente dice:

"Artículo 207. La demanda se presentará por escrito **directamente ante la Sala Regional competente**, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. ..." (énfasis añadido).

Con frecuencia ocurre que una vez iniciado el juicio no lo prosigue la autoridad ante la que fue presentada la promoción inicial, bien porque ésta advierta no ser la que debe conocer de él o por que el demandado oponga algún impedimento legal para ser sustanciado el procedimiento respectivo.

La incompetencia de un tribunal deriva de diversas circunstancias que no son siempre conocidas por el demandante, ya sea porque la materia de que verse el juicio no corresponda; o por el monto de la pretensión si lo reclamado se cuantifica en dinero; por el grado de la autoridad ante la que ha de presentarse la demanda o de acuerdo al lugar o territorio donde se presente.

El conflicto o cuestión de competencia entre miembros de un solo Órgano Jurisdiccional, como es el caso de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se produce cuando existe discrepancia de pareceres para conocer de algún asunto en particular; es decir, cuando dos o más Salas Regionales consideran que son competentes o incompetentes; ya sea por que ambas sostienen su competencia, ya por que ninguna la sostiene. Para resolver esta cuestión, la Sala Superior del Tribunal a través de un incidente de incompetencia, decide cual de las Salas es competente,

de acuerdo a los artículos 217, fracción I y 218, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 26, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a la letra dicen:

"Artículo 217. En el juicio contencioso administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. El de incompetencia en razón del territorio;
- II.

Artículo 218. Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la sala regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

Recibidos los autos, el Presidente del Tribunal lo someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cual Sala Regional corresponde conocer del juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a Sala diversa, ordenando que el Presidente del

Tribunal comunique la solución adoptada a las salas y a las partes, y remita los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una Sala este conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente (sic), a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir Informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno”.

“Artículo 26. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

I. ...

IX. Tramitar los **incidentes**, los recursos, así como la queja, cuando se trata de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones” (énfasis añadido).

Dentro de los mencionados incidentes, se encuentra contemplado el de incompetencia.

Por lo general, las Salas Regionales del Tribunal, declinan la competencia, al considerarse incompetentes; a continuación, y a manera de ejemplo, se transcriben dos acuerdos en los que se declina la competencia de dos Salas, y ninguna la sostiene, por lo que es la Sala Superior, a través de la resolución de un incidente de incompetencia, la que decide la competencia de alguna de las dos:

El siguiente es el acuerdo de la Sala ante la cual se presentó la demanda, misma que declina la competencia a otra, por considerarse incompetente en razón del territorio:

"

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

SALA REGIONAL DEL NORESTE II

EXPEDIENTE. No. 76/01-01-01-1

ACTOR: INDRANI KAM GASTON

Ciudad Obregón, Sonora, a quince de febrero de dos mil uno.- Visto el escrito de fecha 11 de enero del año en curso, recibido en esta Sala el 15 siguiente, mediante el cual comparece el C. FRANCISCO JAVIER ELENES GARCIA, en representación legal de la C. **INDRANI KAM GASTON**, demandando la nulidad de la **resolución contenida en el oficio sin número de fecha 24 de julio de 2000, dictada dentro del recurso de revisión número 3761/SON/2861RS, expediente administrativo No. 2.3761, emitida por el Procurador Federal de Protección al Ambiente de Tecamachalco, Naucalpan de Juárez, Estado de México, a través de la cual la resolución contenida en el oficio número PFFA-DS-UJ-2509/99 de fecha 25 de febrero de 2000.** Con fundamento en lo dispuesto por los

artículos artículo (sic) 218 párrafo primero del Código Fiscal de la Federación, 28 y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal, en relación con el acuerdo G/10/2001, emitido por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal a través del cual se determinan los límites territoriales y denominaciones de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número y sede de sus Salas Regionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación en la fecha del 25 de enero de 2001, **ESTA SALA SE DECLARA INCOMPETENTE DE PLANO PARA CONOCER DEL PRESENTE ASUNTO POR RAZON DE TERRITORIO** en virtud de que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada, y si conforme al Artículo primero fracción XI y Artículo segundo fracción XI del Acuerdo citado con antelación la sede de la autoridad que emitió el acto materia de impugnaciones encuentra dentro de la circunscripción territorial de la Sala Regional Hidalgo México, que comprende los estados (sic) de HIDALGO Y MÉXICO; de conformidad con los dispositivos legales antes indicados mediante atento oficio que se gire a la Oficialía de Partes Común a las Salas Regionales de Hidalgo México, con residencia en Tlalnepantla, Estado de México, remítasele el expediente en que se actúa a fin de que ésta decida sobre la competencia para conocer el presente asunto.- **NOTIFIQUESE.-** Así lo proveyeron y firman

los CC. Magistrados Licenciados Gamaliel Olivares Juárez, José Félix Delgadillo Vázquez y Carlos Miguel Moreno Encinas, en su calidad de Presidente de la Sala e Instructor en el presente juicio, ante el C. Secretario de Acuerdos Licenciado Ricardo Moreno Millanes, quien da fe”.

Asimismo, la sala a la que se le atribuye la competencia, a su vez la declina, porque equivalentemente a la primera, se considera incompetente:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

**TERCERA SALA REGIONAL
HIDALGO MEXICO**

**EXPEDIENTE. No. 1256/01-11-03-2
ACTOR: INDRANI KAM GASTON**

Tlalnepantla, Estado de México, 3 de abril de 2001.-
Agréguese a sus autos el oficio número **02-1-1-6582/01** de 15 de febrero de 2001, recibido el 28 de marzo del año en curso en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Hidalgo México de este Tribunal, mediante el cual el Presidente de la Sala Regional del Noreste II, remite los autos del juicio de nulidad número **76/01-01-01-1**, promovido por **FRANCISCO JAVIER ELENES GARCIA**, en supuesta representación legal de **INDRANI KAM GASTON** y comunica la incompetencia que tiene para conocer del

mismo por razón de territorio.- Analizadas las constancias de autos, se advierte que fue el Procurador Federal de Protección al Ambiente, la autoridad emisora de la resolución impugnada, quien según información proporcionada por el Director General Jurídico de dicha dependencia, tiene su sede en México, Distrito Federal, domicilio que se ubica fuera de la jurisdicción de esta Tercera Sala Regional Hidalgo México; por lo tanto, en atención a lo dispuesto en los artículos 218, del Código Fiscal de la Federación; 28, 29, 31, de la Ley Orgánica de este Tribunal; así como en los artículos primero, fracción XI, y segundo, fracción XI, del Acuerdo G/10/2001, de 18 de enero de 2001, del Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, vigente a partir del 1 de febrero próximo pasado, **ESTA SALA NO ACEPTA LA COMPETENCIA QUE SE LE ATRIBUYE PARA CONOCER DEL PRESENTE ASUNTO.**- En mérito de lo anterior, mediante atento oficio que al efecto se gire, comuníquese la presente resolución a la Sala remitente y a la Presidenta de este Tribunal, a quien **PREVIA CARPETA FALSA QUE AL EFECTO SE ABRA,** deberán enviarse los autos del presente juicio, a efecto de que se sometan a la consideración del Pleno y se determine la Sala Regional competente para conocer del mismo.- **NOTIFIQUESE POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO A LA PARTE ACTORA Y MEDIANTE OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.**- Así lo acordaron y firman los Magistrados que integran la Tercera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Licenciados Manuel Lucero Espinosa, en su carácter de Presidente de la Sala, Rosa María Corripio Moreno, como

Instructora en este juicio y Ana Bertha Thierry Aguilera, ante la Secretaria de Acuerdos que actúa y da fe, Licenciada María de Lourdes Acosta Alvarado”.

Por la razón anterior, se suscita una controversia competencial que por ser los contendientes miembros de un mismo órgano jurisdiccional, es al superior a quien corresponde la solución del debate anterior, para lo cual, dicta una sentencia:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

PLENO DE LA SALA SUPERIOR

INCIDENTE DE INCOMPETENCIA

**EXP. 76/01-01-01/1256/01-11-03-
2/389/01-PL-05-02**

ACTOR: INDRANI KAM GASTON

**AUTORIDAD DEMANDADA:
PROCURADURÍA FEDERAL DE
PROTECCIÓN AL AMBIENTE
DELEGACIÓN EN EL ESTADO DE
MÉXICO.**

**PROMOTORA DEL INCIDENTE: SALA
REGIONAL DEL NOROESTE II.**

**MAGISTRADA PONENTE: MA. DEL
CONSUELO VILLALOBOS ORTIZ.**

**SECRETARIO: LIC HORACIO
CERVANTES VARGAS.**

México, D.F., a 15 de junio de 2001.

VISTOS los autos para resolver el incidente de incompetencia por razón de territorio, y

R E S U L T A N D O .

1.- Por escrito presentado el 15 de enero de 2001, ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional del Noreste de este Tribunal, compareció la (sic) **C. FRANCISCO JAVIER ELENES GARCIA**, en representación legal de la **C. INDRANI KAM GASTON** a demandar la nulidad de la resolución contenida en el oficio sin número de fecha 24 de julio de 2000, emitida por el Procurador Federal de Protección al Ambiente de Tecamachalco, Naucalpan de Juárez, Estado de México, mediante la cual resuelve el recurso de revisión No. 3761/SON/2861RS, expediente Administrativo número 2.974 en el sentido de confirmar la multa impuesta en cantidad de \$10,335.00.

2.- La Sala Regional del Noroeste II de este Tribunal, a quien correspondió por turno conocer del juicio, asignó al expediente el número 76/01-01-01-1 y a través del auto de 15 de febrero de 2001, se declaró incompetente territorialmente, por considerar que la resolución impugnada proviene de una autoridad con residencia en el Estado de México, es decir, dentro de la circunscripción territorial de las Salas Regionales Hidalgo-México, consecuentemente remitió los autos del juicio a dichas salas.

3.- A través del auto de fecha 3 de abril de 2001, la Tercera Sala Regional Hidalgo - México, a quien por turno correspondió conocer del asunto, declinó su competencia para conocer del juicio, remitiendo los autos a esta Sala Superior, para que resuelva que Sala Regional debe conocer del presente juicio.

4.- Con auto de fecha 15 de mayo de 2001 la Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa admitió el incidente de incompetencia, designando como ponente a la Magistrada **MARIA DEL CONSUELO VILLALOBOS ORTIZ**, para formular el proyecto de resolución correspondiente para el Pleno de este Cuerpo Colegado.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto por los artículos 217, fracción I, y 218, penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, el Pleno de esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, atento a lo dispuesto por el artículo 16, fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SEGUNDO.- La Sala Regional del Noroeste II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para declinar la competencia territorial para conocer del juicio que nos ocupa, en el **acuerdo de 15 de febrero de 2001**, resolvió:

Ciudad Obregón, Sonora, a quince de febrero de dos mil uno.- Visto el escrito de fecha 11 de enero del año en curso, recibido en esta Sala el 15 siguiente, mediante el cual comparece el C. FRANCISCO JAVIER ELENES GARCIA, en representación legal de la C. **INDRANI KAM GASTON**, demandando la nulidad de la **resolución contenida en el oficio sin número de fecha 24 de julio de 2000, dictada dentro del recurso de revisión número 3761/SON/2861RS, expediente administrativo No. 2.3761, emitida por el Procurador Federal de Protección al Ambiente de Tecamachalco, Naucalpan de Juárez, Estado de México, a través de la cual la resolución contenida en el oficio número PFFA-DS-UJ-2509/99 de fecha 25 de febrero de 2000.** Con fundamento en lo dispuesto por los artículos artículo (sic) 218 párrafo primero del Código Fiscal de la Federación, 28 y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal, en relación con el acuerdo G/10/2001, emitido por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal a través del cual se determinan los límites territoriales y denominaciones de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número y sede

de sus Salas Regionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación en la fecha del 25 de enero de 2001, **ESTA SALA SE DECLARA INCOMPETENTE DE PLANO PARA CONOCER DEL PRESENTE ASUNTO POR RAZON DE TERRITORIO** en virtud de que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada, y si conforme al Artículo primero fracción XI y Artículo segundo fracción XI del Acuerdo citado con antelación la sede de la autoridad que emitió el acto materia de impugnaciones encuentra dentro de la circunscripción territorial de la Sala Regional Hidalgo México, que comprende los estados (sic) de HIDALGO Y MÉXICO; de conformidad con los dispositivos legales antes indicados mediante atento oficio que se gire a la Oficialía de Parte Común a las Salas Regionales de Hidalgo México, con residencia en Tlalnepantla, Estado de México, remítasele el expediente en que se actúa a fin de que ésta decida sobre la competencia para conocer el presente asunto.- **NOTIFIQUESE.**- Así lo proveyeron y firman los CC. Magistrados Licenciados Gamaliel Olivares Juárez, José Félix Delgadillo Vázquez y Carlos Miguel Moreno Encinas, en su calidad de Presidente de la Sala e Instructor en el presente juicio, ante el C. Secretario de Acuerdos Licenciado Ricardo Moreno Millanes, quien da fe”.

La Tercera Sala Regional Hidalgo-México, al recibir el expediente, en auto de 3 de abril de 2001, declinó la competencia territorial en los siguientes términos.

Tlalnepantla, Estado de México, 3 de abril de 2001.- Agréguese a sus autos el oficio número **02-1-1-6582/01** de 15 de febrero de 2001, recibido el 28 de marzo y año en curso en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Hidalgo México de este Tribunal, mediante el cual el Presidente de la Sala Regional del Noreste II, remite los autos del juicio de nulidad número **76/01-01-01-1**, promovido por **FRANCISCO JAVIER ELENES GARCIA**, en supuesta representación legal de **INDRANI KAM GASTON** y comunica la incompetencia que tiene para conocer del mismo por razón de territorio.- Analizadas las constancias de autos, se advierte que fue el Procurador Federal de Protección al Ambiente, la autoridad emisora de la resolución impugnada, quien

según información proporcionada por el Director General Jurídico de dicha dependencia, tiene su sede en México, Distrito Federal, domicilio que se ubica fuera de la jurisdicción de esta Tercera Sala Regional Hidalgo México; por lo tanto, en atención a lo dispuesto en los artículos 218, del Código Fiscal de la Federación; 28, 29, 31, de la Ley Orgánica de este Tribunal; así como en los artículos primero, fracción XI, y segundo, fracción XI, del Acuerdo G/10/2001, de 18 de enero de 2001, del Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, vigente a partir del 1 de febrero próximo pasado, **ESTA SALA NO ACEPTA LA COMPETENCIA QUE SE LE ATRIBUYE PARA CONOCER DEL PRESENTE ASUNTO.**- En mérito de lo anterior, mediante atento oficio que al efecto se gire, comuníquese la presente resolución a la Sala remitente y a la Presidenta de este Tribunal, a quien **PREVIA CARPETA FALSA QUE AL EFECTO SE ABRA,** deberán enviarse los autos del presente juicio, a efecto de que se sometan a la consideración del Pleno y se determine la Sala Regional competente para conocer del mismo.- **NOTIFIQUESE POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO A LA PARTE ACTORA Y MEDIANTE OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.**- Así lo acordaron y firman los Magistrados que integran la Tercera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Licenciados Manuel Lucero Espinosa, en su carácter de Presidente de la Sala, Rosa María Corripio Moreno, como Instructora en este juicio y Ana Bertha Thierry Aguilera, ante la Secretaria de Acuerdos que actúa y da fe, Licenciada María de Lourdes Acosta Alvarado”.

En Primer lugar, debe manifestarse que el artículo 11 de la Ley Orgánica de este Tribunal establece la competencia por materia de este órgano jurisdiccional, señalando que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican en el propio precepto legal, mientras que el numeral 31 de la citada ley en vigor, establece la competencia territorial que corresponde a cada una de dichas Salas; determinándose tal competencia, por el momento en el que se inicia el juicio de nulidad, esto es, cuando se presenta la demanda conforme lo

previene el primer párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Siguiendo el anterior orden de ideas, en este asunto debe tomarse en cuenta que la demanda se presentó con fecha **15 de enero de 2001**, como quedó debidamente precisado en el Resultando 1º. de este fallo, fecha en la cual le es aplicable el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en vigor a partir del 1º de enero de 2001, que en su parte conducente señala:

ART. 31.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentre **la sede de la autoridad demandada**; si fueran varias las autoridades demandadas, **donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada**. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Del texto anterior se desprende, que para determinar la competencia territorial de las Salas Regionales, se debe atender al lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada y en el caso de que existieran varias debe atenderse a la sede de la que emitió la resolución impugnada, lo que de suyo se hace que dicho dispositivo legal se interprete en el sentido de considerar a la sede de la

autoridad que emitió la resolución que se controvierte, puesto que resulta de conocido derecho que quien emite tal resolución es precisamente la autoridad demandada, por consiguiente es la sede de dicha autoridad lo que determina la competencia territorial de las Salas Regionales de este Tribunal.

Ahora bien, de conformidad con el diccionario de la lengua española, el vocablo **sede** se define de la siguiente manera:

Sede s.f. Lugar donde tiene su domicilio una entidad, organización, etc.

Con sentimiento en lo anterior, la Sala competente para conocer el juicio en el presente caso es la Tercera Sala Regional Hidalgo México, atento a lo preceptuado por el artículo 28 fracción VI de la Ley Orgánica de este Tribunal, que en seguida se transcribe.

ARTÍCULO 28.- El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

...

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

...

No es óbice a lo anterior, que la Tercera Sala Regional Hidalgo México para declinar su competencia territorial estime dogmáticamente que la sede de la autoridad que emitió la resolución impugnada, se encuentra en diverso domicilio del Distrito Federal, sin citar ningún precepto del cual se pueda desprender su dicho, por lo que ello es del todo insuficiente para considerar válida su decisión, máxime que el conocimiento que en algunos casos creen tener los juzgadores como ciertos pueden no serlo necesariamente, cuando por su propia naturaleza admiten prueba en contrario, habida cuenta que en el caso concreto la sede de la autoridad emisora de la resolución impugnada para efectos de determinar la competencia de la Sala Juzgadora de este Tribunal, se encuentra en el Estado de México, toda vez que de los fundamentos de la resolución impugnada no se colige que exista disposición que establezca expresamente sede diversa.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en los artículos 217 y 218, del Código Fiscal de la Federación, y en el artículo 16 fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se resuelve:

I.- Es procedente e infundado el incidente de incompetencia por razón de Territorio interpuesto por la Tercera Sala Regional Hidalgo-México.

II.- Resulta competente para conocer el presente juicio la Tercera Sala Regional Hidalgo-México.

III.- Remítase copia de este fallo a la Sala Regional del Noroeste II, así como a la Tercera Sala Regional Hidalgo-México los autos del juicio, para que se avoque a su conocimiento.

IV.- **NOTIFIQUESE.-** Con copia autorizada de esta resolución devuélvanse los autos a la Sala Regional que corresponda una vez que haya quedado firme o en su caso se resuelva en definitiva el presente asunto y en su oportunidad archívese este expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sesión de Pleno del día 15 de junio de 2001, por unanimidad de 9 votos a favor de los CC. Magistrados LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS MALPICA DE LAMADRID, ALMA PERALTA DI GREGORIO, MARIA DEL CONSUELO VILLALOBOS ORTIZ, ALEJANDRO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, SILVIA EUGENIA DIAZ VEGA, LUIS CARBALLO BALVANERA, GUILLERMO DOMÍNGUEZ BELLOC y MARIA GUADALUPE AGUIRRE SORIA, encontrándose ausentes los CC. Magistrados JORGE

ALBERTO GARCÍA CACERES y FRANCISCO VALDES LIZARRAGA, se aprueba la ponencia.

Fue ponente en el presente asunto la C. Magistrada Licenciada María del Consuelo Villalobos Ortiz, cuya ponencia se aprobó en sus términos.

Por lo anteriormente expuesto, se puede confirmar que "las cuestiones de competencia se presentan 'entre jueces', cuando dos o más de ellos se atribuyen de un modo positivo o negativo el conocimiento de un mismo proceso. Conflicto positivo, al decidir más de un magistrado ser competente para entender en una misma causa; negativo, si resuelven varios órganos judiciales su incompetencia respecto de un proceso.

No se trata, pues, de una divergencia entre partes, sino entre jueces; si bien la cuestión pudo originarse en la actividad de uno de los justiciables utilizando los procedimientos denominados clásicamente declinatoria e inhibitoria"⁴⁰.

Para solucionar los conflictos de competencia, tanto la Ley (Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria), como la Doctrina establecen dos medios que son: la declinatoria y la inhibitoria, figuras que se analizarán en los apartados siguientes.

⁴⁰ BACRA, Aldo. *Teoría General del Proceso*, Tomo I. Adeledo-Perrot. Argentina. 1986. p. 196.

2.4.1. Inhibitoria.

"Solicitud que se formula a un juez para que mediante el examen de los motivos que se expresan en ella, acepte conocer un proceso y se dirija a otro juez o cualquier autoridad judicial distinta ante quien se encuentre en trámite un juicio no es de su competencia y por tanto procede se abstenga de continuar diligenciándolo y remita lo actuado a una autoridad superior a efecto de que sea ésta quien determine cual de ellas es competente para proseguirlo hasta su terminación"⁴¹.

Por su parte, el maestro Ovalle Favela, define la inhibitoria como "una vía indirecta, en virtud de que se promueve ante el juzgador que se estime competente, pidiéndole que dirija oficio al que está conociendo del litigio y se considera incompetente, para que se inhíba y remita el expediente al primero"⁴².

El Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en materia fiscal, en la sección sexta, substanciación de las competencias, artículo 34, establece en su primer párrafo la inhibitoria:

"Artículo 34. Las condiciones de competencias podrán promoverse por inhibitoria o por declinatoria.

⁴¹ BARAJAS MONTE DE OCA, Santiago. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Tercera edición. Porrúa, México. 1989.

⁴² OVALLE FAVELA, José. Op.cit. p. 132.

La inhibitoria se intentará ante el juez o tribunal a quien se considere competente, pidiéndole que dirija oficio al que se estime no serlo, para que se inhiba y le remita los autos”.

En otras palabras, y enfocado a la materia de esta tesis, se da cuando alguna de las partes promueve ante la Sala que considera competente para conocer de algún asunto; si dicha Sala considera que es competente, lo hará saber a la que está conociendo del mencionado asunto para que se inhiba del discernimiento y remita el expediente. Por su parte, la Sala requerida resolverá si sostiene o no la competencia y lo comunicará a la requeriente. Si la sostiene, suspenderá el procedimiento y remitirá el expediente a la Sala Superior para que decida, en caso contrario, enviará el expediente a quien lo requirió.

En el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 218, último párrafo, mismo que ha quedado transcrito, se funda la inhibitoria, sin establecer un término para interponerla, no obstante, ésta debe estar sujeta a un término. Funda lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

COMPETENCIA POR INHIBITORIA. SU INTERPOSICION ESTA SUJETA A TERMINO.

Como una cuestión previa al estudio del conflicto competencial que se suscita entre jueces de diversas entidades federativas, debe determinarse, conforme a la legislación aplicable, cuál es el término señalado para que la parte demandada haga valer la incompetencia por inhibitoria, pues la misma necesariamente debe estar sujeta a un

término de presentación, ya que no puede quedar abierta indefinidamente la posibilidad de hacerla valer y sin que obste para ello el hecho de que el juez ante quien ésta se intente la haya admitido expresa o tácitamente al darle el trámite respectivo, en virtud de que las cuestiones de competencia son de orden público.

Competencia 112/89. Suscitada entre los jueces Trigésimo Sexto de lo Familiar del Distrito Federal y Octavo Civil Familiar de León, Guanajuato. 9 de octubre de 1989. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo Mac Gregor. Secretario: José de Jesús Quesada Sánchez.

Competencia 8/90. Suscitada entre los jueces Civil de Primera Instancia de Cortazar, Guanajuato y Décimo Octavo de lo Familiar del Distrito Federal. 21 de mayo de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 23/90 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el trece de agosto de mil novecientos noventa. Cinco votos de los señores ministros: Presidente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Mariano Azuela Güitrón, Salvador Rocha Díaz, Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 33, Septiembre de 1990, pág. 20.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo V Primera Parte. Tesis: 3a./J. 23/90 Página: 227. Tesis de Jurisprudencia.

Ahora bien, cuando la ley correspondiente no establece un término de interposición de la promoción de inhibitoria, como es el caso del Código Tributario Federal, dicho término se entiende que es de tres días, se apoya esta afirmación, en la tesis de jurisprudencia siguiente:

INHIBITORIA. TERMINO PARA INTERPONERLA. ES DE TRES DIAS. (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE COAHUILA Y DEL DISTRITO FEDERAL). Como los Códigos referidos no contienen norma expresa relativa al término para hacer valer la incompetencia por inhibitoria, debe estarse a la regla genérica, contenida en los artículos 137, fracción IV, de ambos Códigos, que previene un término de tres días.

Competencia 136/89. Laura Alejandra Viana García. 6 de noviembre de 1989. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: Julio César Vázquez Mellado G.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo IV Primera Parte. Tesis: CLXXI/89 Página: 239.
Tesis Aislada.

Prácticamente, en el Tribunal en estudio, ésta no se configura, ya que, por costumbre, los Secretarios de Acuerdos, al recibir una demanda nueva, lo primero que hacen es revisar si son competentes o no, en todos los aspectos, por razón de la materia, del territorio, etc., por lo que no se da la necesidad de que las partes promuevan la incompetencia de tal Sala.

Sin embargo, en el caso de que sea expedida la Inhibitoria, la Sala estará obligada a suspender de inmediato el procedimiento en cuestión, de acuerdo a lo que establece el artículo 38, parte primera, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, que a la letra dice:

"Artículo 38. Todo Tribunal está obligado a suspender sus procedimientos luego que expida la inhibitoria o luego que, en su caso, la reciba. ...".

2.4.2. Declinatoria.

"La declinatoria es una vía de impugnación directa, ya que se promueve ante el juzgador que está conociendo del litigio, pidiéndole que se abstenga del conocimiento del mismo y remita el expediente al juzgador que se estima competente"⁴³.

⁴³ Idem.

En palabras de Santiago Barajas Montes de Oca, la declinatoria es la "petición en la que se solicita se decline el fuero o en la cual no se reconoce uno determinado por legítimo juez"⁴⁴.

El párrafo segundo del artículo 28, citado en el apartado anterior, establece lo referente a la declinatoria:

"Artículo 28. ...

La declinatoria se propondrá ante el juez o tribunal a quien se considere incompetente, pidiéndole que resuelva no conocer del negocio, y remita los autos al tenido por competente. La declinatoria se promoverá y substanciará en forma incidental..."

A pesar de que el Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que en ningún caso se promoverán de oficio las contiendas de competencia; en el Tribunal Fiscal en el ámbito federal, la declinatoria sí es promovida de oficio, por la razón que quedó asentada en el apartado 2.4., es decir, que el Secretario de Acuerdos revisa si tiene competencia en todos los criterios: material, territorial, etc.; y si se considera incompetente para conocer de algún asunto, se limita a enviar el expediente a la que se considera competente (en razón del territorio), para que ésta resuelva en definitiva; sin que exista una promoción de alguna de las partes contendientes; esto es con el fin de darle celeridad a los juicios; o bien, a la Sala Superior (en razón de la cuantía), o se desecha por improcedente la demanda, (en razón de la materia).

⁴⁴ BARAJAS MONTES DE OCA, Sergio. Op. cit. p. 835.

CAPITULO 3.

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 31 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

CAPITULO 3. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1. Artículo 17 Constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 17, lo siguiente:

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

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

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

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil". (énfasis añadido).

Del artículo transcrito, lo conducente para el desarrollo de este capítulo, es la parte que establece el derecho a la justicia.

El derecho de acudir a los tribunales se ha concebido como un derecho individual. Sin embargo, la tendencia a la socialización del Derecho en el siglo pasado le ha dado a esta facultad una proyección y un contenido sociales, porque se trata de lograr una **justicia real**, y no sólo formal. Por ello, el derecho de acudir a la jurisdicción del Estado se ha convertido en un verdadero **derecho a la justicia**, entendida ésta como un valor social que debe ser realizado.

Así, por ejemplo, otras garantías tradicionales, relacionadas con el derecho de acudir a tribunales, como la igualdad ante la ley o la garantía de audiencia, se transforman también al entrar en contacto con esta nueva concepción. En el primer caso, ya no se trata de una igualdad formal de las partes en juicio, sino de lograr por compensación su igualdad real. En el segundo caso, la posibilidad de que las partes sean escuchadas va acompañada del otorgamiento de facultades amplias al juzgador quien, como director del proceso, puede suplir las deficiencias en las actuaciones de las partes y allegarse todos los medios necesarios para llegar a una resolución justa.

En materia del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, la manera de escuchar a las partes, es a través de promociones escritas, mismas que, conjuntamente con diversos documentos, sirven de pruebas para llegar a la resolución justa; y casi la única manera de suplir las deficiencias de las partes es a través de requerimientos de los que sea necesario, para poder darle tramitación a sus demandas.

El derecho del individuo de acceso a la jurisdicción se traduce correlativamente en la obligación que tiene el Estado de instituir la administración de justicia, cuyo acceso debe estar, en lo posible libre de obstáculos innecesarios.

Sin embargo, la justicia que impartan esos organismos debe ser **pronta**; de otro modo, no sería justicia.

La Constitución no establece plazos y términos para los diferentes procesos, pero remite a la ley respectiva. En este sentido, se entiende que el legislador no puede establecer plazos arbitrarios, sino que éstos han de ser razonables, en función del necesario equilibrio que debe haber entre la deseable celeridad del procedimiento y el tiempo suficiente para que las partes y el juzgador realicen las actividades que les correspondan.

No obstante el principio constitucional, desafortunadamente la lentitud de los juicios y el consiguiente rezago (se inician en un periodo determinado más juicios de los que se pueden resolver) han sido una plaga constante de los tribunales mexicanos.

Para dar solución a este grave problema, el Estado debe realizar una serie de cambios. No sólo se requiere la creación de un número eficiente de juzgados y tribunales, que se repartan de manera eficiente la carga de trabajo, sino que también es imprescindible simplificar y concentrar los procedimientos.

3.2. Artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Antes de las reformas de 2000 a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la competencia por territorio se establecía de la siguiente manera:

"Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos:

- I. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta;
- II. Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado;
- III. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional;
- IV. El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción IV, se atenderá al domicilio del particular.

Cuando el 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”.

Para comprender mejor el sentido del anterior artículo, en cuanto a la distribución de la competencia territorial, tomando en consideración el domicilio fiscal del demandante; es necesario establecer aquí, lo que se entiende, por domicilio fiscal:

“Domicilio fiscal: Lugar que el legislador señala al contribuyente para todos los efectos derivados de la relación tributaria sustantiva: muy especialmente para que la autoridad fiscal lleve a cabo una mejor administración de los ingresos fiscales, bajo el criterio de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales dentro de la circunscripción territorial que a cada persona contribuyente le corresponda”⁴⁵.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 10, define lo que es el domicilio fiscal, y a la letra dice:

“Artículo 10. Se considerará domicilio fiscal:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Cuando realizan actividades empresariales, el local donde se encuentre el principal asiento de sus negocios.

⁴⁵ QUINTANA ACEVES, Federico. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas U. N. A. M. Porrúa. México. 1994. p. 1206

- b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.
 - c) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades, y
- II. En el caso de las personas morales:
- a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.
 - b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local donde se encuentre la administración principal del negocio en el país o en su defecto, el que designen.

...".

De la misma forma, lo establece la jurisprudencia:

JUICIO DE NULIDAD FISCAL. NO BASTA QUE EL ACTOR SEÑALE DOMICILIO EN LA DEMANDA DE NULIDAD PARA QUE CUMPLA CON LA OBLIGACION DE PROPORCIONAR EL DOMICILIO FISCAL. De conformidad con la fracción I, del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, el demandante en un juicio

contencioso administrativo deberá precisar en su demanda, entre otros datos, el domicilio fiscal. El domicilio, en su connotación jurídica, tiene en el Código Fiscal de la Federación dos significados disímbolos: uno, el lugar que designa el contribuyente para oír notificaciones, conforme al artículo 18, fracción IV, del citado ordenamiento legal; y otro, el domicilio fiscal, que de acuerdo con el artículo 10, presenta algunos distingos según se trate de personas físicas o de personas morales; en el primero de los casos, el domicilio fiscal es el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios, cuando la persona física realiza actividades empresariales; si presta servicios personales independientes, el local que utilice como base fija para el desempeño de sus actividades; y en los demás casos, el lugar donde tenga el asiento principal de sus actividades. En el segundo de los supuestos, si la persona moral reside en el país, se considerará su domicilio fiscal el local donde se encuentre la administración principal del negocio, y si reside en el extranjero, el lugar donde tenga su establecimiento en el país, y en el caso de varios establecimientos, el local donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto, el que designe. Por otra parte, las personas también tienen domicilio civil, que en ocasiones podrá no coincidir con el domicilio

fiscal, principalmente respecto de las personas físicas. Por esa razón, seguramente, la norma exige que en la demanda se especifique el domicilio fiscal de la parte actora; de manera que si ésta se concreta a señalar domicilio en la demanda de nulidad pero sin precisar que es su domicilio fiscal, no colma con ello el requisito que le exige el artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, y por ende se actualiza la causa de improcedencia a que se refiere el último párrafo del mismo precepto, que conduce al sobreseimiento del juicio de nulidad, de conformidad con lo previsto en la fracción II, del artículo 203, en relación con la XVI, del 202, ambos del mismo ordenamiento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo directo 346/95. Autotransportes Ciudad Mante, S.A. de C.V. 12 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Daniel Cabello González. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Torno II, Agosto de 1995. Tesis: IV.2o.7 A Página: 544. Tesis Aislada.

Así se puede afirmar que de esta manera estaba equitativamente distribuida la competencia entre las diferentes Salas Regionales del

entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ya que los domicilios fiscales de los contribuyentes se encuentran dispersos por todo el territorio nacional.

3.3. Artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Actualmente, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece respecto de la competencia de las Salas Regionales en razón del territorio, lo siguiente:

“Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio”.

Aquí, es menester comprender que se entiende por sede:

Sede: “Etimológicamente se refiere al término asiento, por lo que significa que es el lugar donde tiene su domicilio o residencia una entidad judicial, literaria, económica, deportiva”⁴⁶.

Rafael de Pina Vara lo define como el “lugar donde se desarrolla la actividad jurídica de una persona, la sede de una persona son el domicilio, la residencia y la morada”⁴⁷.

⁴⁶ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones. México 1981. p. 1230

Carnelutti dice que "es el conjunto material, inmobiliario, necesario, para el desenvolvimiento del proceso. Algunas veces también se entiende por sede la porción territorial sobre la cual un órgano jurisdiccional realiza sus funciones"⁴⁸.

En el diccionario jurídico mexicano, se define a la sede como:

"SEDE: Domicilio de una empresa. Edificio en que tiene sus oficinas alguna asociación que posee instalaciones peculiares de otra índole"⁴⁹.

Ahora bien, atendiendo a la sede de la autoridad demandada, la competencia territorial del multicitado Tribunal, se encuentra mal distribuida, ya que tiene como consecuencia la aglomeración de los juicios en ciertas Salas; si se atiende a la situación de que es en determinadas Entidades Federativas donde se encuentra el asiento de las autoridades administrativas que dictan las resoluciones que constituyen la competencia material del Tribunal Fiscal; por ejemplo, el Distrito Federal, jurisdicción de las Salas Regionales Metropolitanas, y por ende, la mayoría de los asuntos se ventilan en éstas.

3.4. Inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La garantía de toda persona que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traduce en

⁴⁷ DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. p. 723

⁴⁸ CARNELUTTI, Francisco. Op. Cit. p. 59

⁴⁹ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Mexicano Elemental, Heliasta, Argentina. 1988. p. 979.

la facultad que tiene toda persona para acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos, justicia que debe de administrarse de manera pronta y limpia por los órganos encargados de ello.

Con las últimas reformas al artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se complica la sustanciación de los juicios, haciéndolos más complejos en razón de que la competencia territorial del mencionado Tribunal se ha convertido en un obstáculo.

Lo anterior es por que ahora dicha competencia se establece tomando en consideración el domicilio o sede de las autoridades demandadas; lo que trae aparejada la situación de que los contribuyentes actores tengan que, en algunos casos, recorrer grandes distancias para llevar seguimiento directo en sus asuntos.

Esta situación infringe el artículo 17 de la Constitución, ya que no está el Tribunal en condiciones de cumplir con la garantía de impartición de justicia pronta y expedita, por las obligaciones que se imponen a los contribuyentes de promover los juicios en las Salas en cuya jurisdicción se encuentran las sedes de las autoridades, sin tomar en cuenta sus domicilios, por lo que se retrasa la sustanciación de los mencionados juicios.

Lo anterior es a pesar de los argumentos que vierten los legisladores en la exposición de motivos a las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2000, mismas que a continuación se transcriben:

“La función jurisdiccional del Estado está situada entre las más relevantes, por cuanto a que, los tribunales, al decir el derecho a favor de quien lo tiene, dotan de eficacia al sistema normativo, concretizan los mandatos del legislador y establecen las bases razonables de paz en las relaciones humanas.

Desde el ángulo de la ética social, la misión encomendada al juzgador, resulta una actividad indispensable para alcanzar una justa y ordenada convivencia comunitaria.

En esa perspectiva, la revisión del ordenamiento legal acerca de las cuestiones sobresalientes que descubre la experiencia cotidiana de los tribunales, se convierte en un ejercicio valioso del legislador, orientado a perfeccionar los instrumentos jurídicos de que disponen aquellos para mejorar sus resultados.

Las reformas que se proponen toman como eje central el de la seguridad jurídica, procurando dar mayor certidumbre a las partes en el juicio. Adicionalmente, la reforma persigue como objetivos que si bien resultan de menor envergadura que el ya mencionado, tienen importancia fundamental como son la simplificación de trámites y el ordenamiento de ciertas funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, particularmente en lo que respecta a su régimen interno.

...

En atención a los requerimientos de impartición de justicia administrativa, motivados por el notable incremento de demandas presentadas por los justiciables, fundamentalmente en el interior del

país, la Sala Superior del Tribunal que nos ocupa, apoyada en las autorizaciones presupuestales correspondientes, ha considerado necesario el **establecimiento de varias Salas Regionales, bajo los principios de regionalización y distribución equitativa de los asuntos a su cargo.**

Resulta recomendable, por tanto, modificar la estructura de las regiones en que se deben establecer las nuevas Salas, en atención al incremento de asuntos planteados por personas que tienen establecido su domicilio fiscal en el territorio de aquéllas.

La iniciativa planteada al respecto, la reforma de los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de profundizar el principio de regionalización y dar origen, en forma más ágil, a regiones con nuevas circunscripciones en las que se fije la competencia territorial de las Salas Regionales del Tribunal y la adecuada distribución de los asuntos.

El robustecimiento de la carrera jurisdiccional, sugiere la conveniencia de dotar a la Sala Superior del Tribunal de que se trata, de las facultades necesarias para fijar las bases que la habrán de normar, bajo los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, así como para señalar su obligatoriedad⁵⁰. (énfasis añadido)

De lo anterior se desprende que los legisladores tuvieron un acierto, que es el estimar como una solución al problema de la aglomeración de los asuntos en las Salas Regionales del interior de la República, el incrementar las Salas en dichas regiones; más no es

⁵⁰ GACETA PARLAMENTARIA, Diciembre 7, de 2000. pp. 9 y 10.

el cambio de la competencia por razón de territorio, la solución, ya que, como ya quedó asentado anteriormente, esta situación es Inconstitucional, al incrementar, aunque de un modo subjetivo, los plazos que se fijan en el Código Fiscal de la Federación para la sustanciación de los juicios que se promueven ante las diferentes Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por diferentes motivos, tales como la frecuente utilización del Servicio Postal Mexicano (correo) tanto para hacer llegar a la Sala que esté conociendo del asunto las promociones del demandante, como para hacerle saber a éste último, las resoluciones a las que ha llegado el juzgador, a través de los acuerdos que emite, ya que la mayoría de las veces la sede de la autoridad demandada no se encuentra en el lugar en el que los contribuyentes tienen sus domicilios fiscales.

Si bien es cierto que el artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, en su fracción I, establece como obligación del pretendiente indicar en el escrito inicial de demanda un domicilio para oír y recibir notificaciones en la **sede** de la Sala regional competente.

A este respecto, se puede expresar que para los demandantes no hay otra opción que indicar como domicilio para recibir notificaciones los estrados de la sala en que se tramite la sustanciación del juicio, si se atiende a la definición pura del término sede, según quedó precisado anteriormente.

Ahora bien, la situación prevista en el último párrafo del artículo en comento, es diferente, ya que alude, no al vocablo sede,

sino a la palabra jurisdicción que es muy diferente a la anterior.
Dicho párrafo establece que:

“En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala”.

De lo anterior se desprende que, es obligación de los demandantes tener un domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, y en caso contrario, conseguirlo si desea que sus notificaciones le sean enviadas, si no lo hace, entonces el demandante deberá trasladarse hasta la sede de dicha Sala para hacerse sabedor de las resoluciones que le interesan, ya que para cubrirse el Tribunal, subsana sus deficiencias a través de la publicación de sus acuerdos y demás actos o resoluciones en la lista autorizada que se fijará en un lugar visible de la propia sala, y de este modo se respeta a los demandantes su garantía de audiencia (artículo 16 constitucional).

Sin embargo, se considera que es obligación del Estado acercar la impartición de justicia a los justiciables; esto es, acercar la autoridad a los lugares donde lo exija la atención de los asuntos, elevar el nivel de eficiencia de la función pública y promover el desenvolvimiento de las diversas regiones en que se divide el país, especialmente para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

PROPUESTA

PROPUESTA

La solución que se propone a la problemática planteada es que se regrese a la situación anterior en cuestión de la fijación a la competencia territorial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es decir, que se tome en consideración, en este caso, el domicilio fiscal de las personas físicas o morales; ya que así se distribuye de manera más equitativamente el trabajo entre las diferentes Salas del multicitado Tribunal, porque las empresas, así como las personas físicas que tienen asuntos pendientes de resolución por parte de éste, tienen sus domicilios fiscales en todo el territorio nacional, por lo que se cumple cabalmente con los dos objetivos fundamentales en esta materia, que son:

- a) El primero y muy importante, el respetar la garantía de cada individuo que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) El segundo, dar a cada Sala del Tribunal la utilidad para la que fueron creadas.

Es por lo anterior y para lograr el debido cumplimiento al artículo 17 Constitucional de obtener una justicia pronta dentro de los juicios respectivos, que se propone que se considere el domicilio fiscal de los contribuyentes, para determinar la competencia territorial del Tribunal.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Se estudió la historia considerando que tiene gran importancia y de mucha utilidad para observar y subsanar los errores del pasado, pero sobre todo, da la oportunidad de conocer los orígenes de la institución (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que constituye la base fundamental de la presente investigación.

SEGUNDA.- De la misma manera se asimiló la creación del anteriormente llamado Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936, cuya constitucionalidad se dudaba, ya que se consideraba que con él, se juntaba las funciones administrativa y judicial en un solo órgano.

TERCERA.- En cuanto a la competencia material del Tribunal en la Ley de Justicia Fiscal, se observó que era exclusivamente tributaria; la competencia territorial, se presume que las únicas salas de que se componía el Tribunal, conocían de los juicios promovidos por los demandantes en todo el territorio nacional.

CUARTA.- En lo referente al Código Fiscal de la Federación de 1938, se vio que este ordenamiento abrogó al anterior, y que se obtiene un avance en la materia fiscal; se amplía la competencia material del Tribunal al campo de lo contencioso administrativo. En cuanto a la competencia territorial, tenía la misma que en la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

QUINTA.- Posteriormente, con el Código Fiscal de la Federación de 1966, se buscó la evolución de la legislación tributaria con el

objeto de obtener una correcta tributación de los habitantes, en bien del desarrollo económico nacional.

SEXTA.- Asimismo, se observó que en el año de 1978, se crea la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en la que se establecen cuestiones importantes de competencia y estructura del Tribunal. La competencia territorial no fue modificada de manera significativa; pero la modificación importante es en cuanto a la competencia territorial; se regionaliza el territorio nacional y se aplicó el criterio de que las Salas Regionales conocieran de los juicios por razón del territorio, respecto de la sede de las autoridades ordenadoras en su jurisdicción. Criterio que cambió conforme aumentó la interposición de demandas, por motivo de la aglomeración de los asuntos en determinadas Salas del Tribunal.

SEPTIMA.- Se estudió el concepto de competencia desde dos puntos de vista, a saber: legal y doctrinal.

En el primer aspecto, se concluye que no existe un concepto propiamente legal, ya que las diferentes disposiciones procesales, sólo hacen mención al vocablo competencia, sin dar una definición de él.

Por lo que hace al segundo, los diferentes autores dan su concepto de competencia, de los cuales se desprende que: competencia es el conjunto de facultades otorgados por la ley a determinado órgano jurisdiccional para ejercer su jurisdicción en determinados conflictos.

OCTAVA.- Aunado al concepto de competencia, se analizó el de jurisdicción, ya que están estrechamente relacionados, y por

jurisdicción se entiende: que es la potestad que tienen los juzgadores de aplicar las leyes a casos concretos en un territorio determinado.

NOVENA.- También se concluye que existen diversas formas para determinar la competencia, las más comunes son:

- a) **Materia:** Esta alude a la rama del derecho a que se refieren los asuntos; en este caso, es la materia fiscal.
- b) **Cuantía:** Se refiere al valor pecuniario de la cosa litigiosa.
- c) **Turno:** Consiste en distribuir los asuntos de manera equitativa entre los diversos juzgadores con la misma competencia tanto material como territorial.
- d) **Territorio:** Es el ámbito espacial en el que el juzgador puede ejercer su función jurisdiccional.

DECIMA.- De igual manera, se estudiaron tanto los conflictos de competencia así como los medios de solución a los mismos.

Los conflictos de competencia suelen suscitarse, ya sea porque dos o más juzgadores aceptan ser competentes, o en caso contrario, alegan ser incompetentes.

Los medios de solución a dichos conflictos, según la ley y la doctrina son:

- **La Inhibitoria:** se intentará ante el Tribunal a quien se considere competente, pidiéndole que dirija oficio al que se estime no serlo para que se inhiba y remita los autos.

- La declinatoria: se propondrá ante el tribunal a quien se considere incompetente, pidiéndole que se separe del conocimiento del negocio y remita los autos al tenido por competente.

En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es necesario que medie petición de alguna de las partes, pues de oficio se revisa la competencia en todos los aspectos, así que por lo general el conflicto encuentra su solución por declinatoria, cuando una de las Salas acepta la competencia que otra le declina; o bien, si ninguna la acepta, la Sala Superior decide la competencia de alguna de ellas o de Sala diversa.

Por lo que hace a la inhibitoria, es un caso muy raro en el Tribunal, por las cuestiones anotadas en el párrafo anterior.

También se analizó la garantía de justicia que consagra el artículo 17 constitucional, y al respecto se concluye lo siguiente:

DECIMA PRIMERA.- El derecho de justicia se encuentra previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo segundo, el que ordena que la administración de justicia sea pronta, completa, imparcial y gratuita.

DECIMA SEGUNDA.- En contrapartida a la prohibición de hacerse justicia por propia mano, el Estado asume la responsabilidad de crear y organizar los tribunales que habrán de encargarse de impartir justicia de manera rápida, ya que los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y

términos legales, además de que habrán de tener presente que justicia que no es pronta, no es justicia.

DECIMA TERCERA.- Ahora bien, este derecho de justicia debe ser enfocado bajo los dos aspectos fundamentales siguientes:

1. El que contempla el principio general y básico según el cual toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos.
2. El que contempla un procedimiento específicamente destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que comporten la violación de alguno o algunos de los derechos o libertades fundamentales que la Constitución consagra.

DECIMA CUARTA.- Dado que con el precepto vigente que contiene el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación a la determinación de la competencia territorial del mencionado Tribunal; está fuera del respeto a la garantía que consagra el artículo 17 constitucional, por razón de que se alargan los juicios, se propone que se regrese al anterior precepto que establecía lo siguiente:

"Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos:

- I. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta;

- II. Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado;
- III. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional;
- IV. El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción IV, se atenderá al domicilio del particular.

Cuando el 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”.

Dado que de esta manera se distribuye de forma más equitativa la competencia de las Salas Regionales del Tribunal en estudio.

GLOSARIO

GLOSARIO**Actividades****Empresariales:**

Según el artículo 16, del Código Fiscal de la Federación, se entiende por actividades empresariales a: a) las comerciales que son la que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter; b) las industriales, entendidas como la extracción, conservación o transformación de materias primas, acabado de productos y la elaboración de satisfactores; c) las agrícolas que comprenden las actividades de siembra, cultivo, cosecha y la primera enajenación de los productos y la elaboración de satisfactores; d) las ganaderas que son las consistentes en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, así como la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial; e) las de pesca que incluyen la cría, cultivo, fundamento y cuidado de la reproducción de toda clase de especies marinas y de agua dulce, incluida la acuicultura, así como la captura y extracción de las mismas y la primera enajenación de esos productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial, y f) las silvícolas que son las de cultivo de los bosques o montes, así como la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos y la primera

enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

Asentimiento: Es la conformidad que existe entre las partes que celebran un contrato.

Aprovechamiento: En la materia fiscal, los aprovechamientos son: los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (artículo 3, del Código Fiscal de la Federación).

Crédito fiscal: Derecho que uno tiene a recibir de otro alguna cosa, por lo común dinero.
El Código Fiscal de la Federación en su artículo 4, establece que son créditos fiscales los que tenga derecho a recibir el Estado o sus organismos descentralizados que provenga de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellas a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

- Derecho:** Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derecho las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- Ejecutorias:** Sentencia que alcanzó la firmeza de cosa juzgada, y el despacho que es trasunto o comprobante de ella.
- Gestión:** Cuasicontrato que se origina por el cuidado de intereses ajenos, sin mandato de su dueño.
- Guisa:** Modo o manera de hacer las cosas.
- Impuesto:** Cantidad de dinero que se ha de pagar al Estado para contribuir a la hacienda pública. Impuestos son las cantidades establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica de hecho prevista por la misma y que

sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Jurisconsultos: Personas que profesan la ciencia del derecho, dedicándose generalmente a escribir sobre él y a resolver consultas legales.

Jurisdicción: Potestad de juzgar y de aplicar las leyes generales a casos particulares. La contenciosa es la que se ejerce en forma de juicio sobre pretensiones o derechos contrapuestos de las partes litigantes.

Oficio: Comunicación escrita referente a los asuntos del servicio público en las dependencias del Estado, y por extensión, la que media entre individuos de varias corporaciones particulares sobre asuntos concernientes a ellos.

Refrendo: Firma con la que se da validez a un determinado documento

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. Sexta edición. Porrúa. México. 1997.

BACRA, Aldo. Teoría General del Proceso. Tomo I. Adeledo-Perrot. Argentina. 1986.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Tercera edición. Porrúa. México. 1989.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Tercera edición. Cárdenas Editor. México. 1975.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Mexicano Elemental. Heliasta. Argentina. 1988.

CARNELUTTI, Francisco. Sistemas de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Orlando Cárdenas. México. 1987.

CISNEROS FARÍAS, Germán. Teoría del Derecho. Segunda edición. Trillas. México. 2000.

CORTÉS FIGUEROA, Carlos. Introducción a la Teoría General del Proceso. Cárdenas editor. México. 1974.

CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Revista de Derecho Privado. Vol. I Madrid. 1954.

- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. México. 1991.
- DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl. Diccionario Jurídico para Contadores y Administradores. Gasca. México. 2001.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General Del Proceso. Harla. México. 1990.
- HEDÚAN VIRUES, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Continental, S.A. México. 1961.
- LASCANO, D. Jurisdicción y Competencia. Kraft. Argentina. 1941.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Cuarta edición. Porrúa. México. 1991.
- MICROSOFT CORPORATION. Enciclopedia Microsoft Encarta 2000. "Competencia (derecho)". 1993-1999.
- OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. Segunda edición. Harla. México. 1994.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones. México. 1981.
- PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Segunda edición. Porrúa. México. 1965.

PODETTI, J. R. Tratado de la Competencia. E.D.I.A.R. Argentina. 1944.

PORRAS Y LÓPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. "Doctrina-Legislación-Jurisprudencia". Segunda edición. Textos Universitarios. México. 1974.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Enciclopedia Jurídica Omega. Tomo III. Porrúa. México. 1992.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Delma. México. 2001.

Código Fiscal de la Federación. Delma. México. 2002.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Delma. México. 2002.

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México. Delma. 2001.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Delma. México. 2002.