

629



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEM'NARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, COMO PARTE INTEGRANTE DEL PODER JUDICIAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA VIANEY PALOMARES GUADARRAMA



ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

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.

Paginación Discontinua



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 3 de junio del 2002.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante PALOMARES GUADARRAMA MARIA VIANEY bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, COMO PARTE INTEGRANTE DEL PODER JUDICIAL".

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

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
El Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

Resulta inevitable y, al propio tiempo grato, externar los siguientes reconocimientos:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por el orgullo de pertenecer a la mejor Institución que nuestro país puede tener.

A la Facultad de Derecho, por la dicha de haber ocupado un lugar en las cátedras de los mejores juristas, por la formación recibida, pero sobre todo por haberme brindado las bases de la ciencia jurídica.

Con enorme admiración y respeto a un gran jurista, al Licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles, por su excelente cátedra, su gran calidad humana y sus sabios consejos. Por demostrar en cada momento su amor a la vida y reafirmar mi convicción y amor por la Facultad de Derecho y por la Universidad Nacional.

Al inmortal recuerdo de mi querido maestro Enrique Sánchez Bringas, a quien debo mis primeros conocimientos sobre el derecho constitucional, así como la sabia enseñanza de la manera en que se debe vivir cada momento, pero sobre todo por sus inolvidables palabras de aliento.

A todos y cada uno de mis profesores, por sus invaluable enseñanzas.

A DIOS por permitirme vivir hasta este momento y darme la fuerza para luchar contra la adversidad.

A mi Padres Verónica Guadarrama Hernández y Pablo Palomares Medina, por el gran amor que se tienen, y a ella por ser una amiga incondicional en cada momento de mi vida y a él por su ejemplo de fortaleza, su invaluable apoyo y protección.

A mis hermanos Verónica Palomares Guadarrama y José Alberto Palomares Guadarrama, por su enorme sensibilidad y nobleza.

Al siempre vivo recuerdo de mi abuelo Justino Palomares Alarcón, por haber enseñado la integridad, la fortaleza y el coraje con que se debe vivir.

A mi abuela Francisca Medina García, por su ejemplo de dignidad y su cariño incondicional.

A ti Iván, con todo mi amor, porque no importa lo que pase sino que nos pase a los dos.

A las hermanas que Dios me dio, mis mejores amigas Luz María Rodríguez Pérez, Beatriz Rodríguez Figueroa, Gabriela Monreal Vigo, Claudia Gamoneda Serrano, Margarita Ramírez Hurtado y Verónica Díaz Hernández, por el privilegio de tener la amistad mas auténtica que puede existir.

ÍNDICE

Introducción.

Capítulo Primero

ESTADO DE DERECHO

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO ESTADO

	Página
1. La polis y la civitas	1
2. El Feudalismo Medieval	3
3. El Estado Moderno	4
4. El Estado Contemporáneo	7

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

1. Elementos constitutivos	9
A. La población	9
B. El territorio	11
C. El poder	14
D. El derecho	17
E. Fines del Estado	19
2. Estado de Derecho	21

III. DIVISIÓN DE PODERES O DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DEL ESTADO

1. Difusión Universal	30
2. Críticas al principio divisorio	31
3. Evolución del principio de división de poderes en el orden constitucional mexicano	32
4. Situación actual del principio divisorio	38
A. La función Legislativa	40
B. La función Administrativa	42
C. La función Judicial	44

Capítulo Segundo

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

I. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. Derecho subjetivo e interés legítimo	45
2. La Jurisdicción administrativa	48
3. La Jurisdicción retenida y jurisdicción delegada	50

II. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Concepto	53
2. Sujetos	53
A. El administrado	54
B. La Administración Pública	54
C. El tercero interesado	55
3. Orígenes del Contencioso Administrativo	55
A. El Contencioso Francés	56
B. El Contencioso Norteamericano	59
C. El Contencioso de anulación y de plena jurisdicción	59

III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

1. Época Colonial	61
2. Constitución de Cádiz	63
3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	64
4. Constitución Centralista de 1836	67
5. Bases Orgánicas de 1843	69
6. Acta constitutiva y de reforma de 1847	70
7. Bases para la Administración de la República y Ley Lares	70
8. Constitución Mexicana de 1857	74

IV. EL CONTENCIOSO FISCAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	76
2. Jurado de Penas Fiscales	77
3. Jurado de Infracciones Fiscales	78
4. Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta	80
5. Jurado de Revisión	81
6. Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación	82
7. Ley de Justicia Fiscal y el primer Código Fiscal de la Federación de 1938	83
8. Reforma de 1946 al artículo 104 constitucional	87
9. Primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de 1966	89

10. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978	89
11. Reformas de 1987 a 1988	91
12. Reformas de 1993	92
13. Reformas de 1995	93
14. Reformas del 2000	95

Capítulo Tercero

EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

I. NATURALEZA JURÍDICA

1. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	99
2. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	101
A. De la Sala Superior	102
B. De las Salas Regionales	103
3. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	107
A. De la Sala Superior	108
- Del Pleno	108
- De las Secciones	109
B. De las Salas Regionales	110

II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1. Procedencia del Juicio de Nulidad	114
2. Improcedencia del Juicio de Nulidad	114
3. Partes en el Juicio de Nulidad	117
4. De la demanda	119
5. De la contestación a la demanda	125
6. De la ampliación a la demanda	127
7. De la contestación a la ampliación de demanda	128
8. De los incidentes en el Juicio de Nulidad	129
A. Incompetencia de Sala	130
B. Acumulación de autos	130
C. Nulidad de Notificaciones	131
D. Interrupción por causa de muerte, incapacidad o declaratoria de ausencia	132
E. Recusación	132
F. Suspensión de la Ejecución	133
G. Suspensión del acto reclamado	134
H. Falsedad de documentos	135
9. De las pruebas y cierre de la Instrucción	136
10. Alegatos	139
11. Sentencia	139

12. Sentidos de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	141
13. La Instancia de Queja	142
14. De los recursos en el Juicio de Nulidad	146
A. Recurso de Reclamación	146
B. De la Revisión Fiscal	147

II. EL JUICIO DE AMPARO

1. Los principios del Juicio de Amparo	150
2. El Juicio de Amparo Directo	152
3. El Juicio de Amparo Indirecto	153

Capítulo Cuarto

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y EL PODER JUDICIAL

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

1. Tribunales Prehispánicos	155
A. Los Mayas	156
B. Los Purépechas	156
C. Los Aztecas	156
D. El Reino de Texcoco	157
2. Tribunales Novohispánicos	157
3. Tribunales del siglo XIX	159
A. La Suprema Corte de Justicia	160
B. Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito	164

II. EL PODER JUDICIAL FEDERAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

1. Principales reformas Constitucionales	167
2. Organización, estructura y atribuciones del Poder Judicial de la Federación	171
A. La Suprema Corte de Justicia de la Nación	172
1. Integración	172
2. Competencia	173
B. El Tribunal Electoral	177
1. Antecedentes	177
2. Organización y estructura	180
3. Competencia	181
C. Los Tribunales Colegiados de Circuito	183
1. Integración y estructura	183
2. Competencia	184
D. Tribunales Unitarios de Circuito	186

1. Integración y atribuciones	186
E. Juzgados de Distrito	189
1. Integración y atribuciones	189
F. El Consejo de la Judicatura Federal	191
1. Integración	192
2. Funcionamiento y atribuciones	192

III. SITUACIÓN ACTUAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1. Objeciones en que se basa la incorporación del Tribunal al Poder Judicial	197
A. Ruptura del principio constitucional de la división de poderes	198
B. Falta de autonomía	200
C. El Tribunal es una muestra del presidencialismo	201
D. El Tribunal es sólo un órgano de paso en el que se alargan las controversias	201
E. Se trata de un Tribunal con rezago	202
2. Limitantes que han impedido el desarrollo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	203
3. Incorporación del Tribunal al Poder Judicial	205
A. Ventajas	206
B. Desventajas	206
4. Permanencia del Tribunal en el Poder Ejecutivo	207
A. Ventajas	207
B. Desventajas	209
5. Perspectivas	209

Conclusiones.

Bibliografía.

Introducción

Como sabemos en nuestro orden jurídico constitucional se encuentra consagrado el denominado principio de la división de poderes, así tenemos la existencia del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, si bien es cierto que atendiendo a un criterio material, cada uno de estos poderes tiene encomendada la función específica para la que fue creado, como el Poder Legislativo tiene como principal función la creación de leyes, el Ejecutivo su aplicación o ejecución y el Judicial la resolución de determinadas controversias aplicando el derecho al caso concreto, existen determinadas excepciones para cada uno de estos, así por ejemplo el Poder Ejecutivo puede realizar una función formalmente administrativa y materialmente jurisdiccional, el Poder Legislativo puede realizar funciones materialmente jurisdiccionales o administrativas de igual manera que el Poder Judicial realizaría funciones materialmente legislativas o administrativas.

Tomando en cuenta la función que tiene encomendada el Poder Judicial advertimos que esta es por antonomasia la jurisdiccional, resolviendo las controversias de diversa índole que se someten a su conocimiento, aplicando el derecho al caso concreto. Nuestra Ley Suprema establece en su capítulo IV, denominado del Poder Judicial, que éste se integra por una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal, no obstante, existen determinados órganos jurisdiccionales a nivel federal que no se encuentran contemplados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, tal es el caso del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Superior Agrario, por mencionar algunos. A este respecto dentro de las declaraciones que como Presidente electo formuló Vicente Fox Quezada, en relación a los cambios de Administración que se pretendían realizar, destacó la pretendida incorporación de los tribunales que formalmente se encuentran en el seno del Poder Ejecutivo a la estructura orgánica del Poder Judicial. Además de ser este aspecto uno de los puntos a tratar en la agenda de la Reforma del Estado.

El motivo el presente trabajo, se relaciona con un análisis sobre la posibilidad de que los tribunales que actualmente se encuentran formalmente en el seno del Poder Ejecutivo, se trasladen al ámbito del Poder Judicial, pero limitado a la incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, máximo órgano jurisdiccional encargado de impartir justicia tanto en materia fiscal como administrativa.

En cuanto a las opiniones que se han hecho sonar respecto a la posible integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la estructura orgánica del Poder Judicial, existen criterios en pro y en contra de dicha idea, quienes se oponen afirman que dicha medida sería un gran error pues destruiría uno de los mejores tribunales que existen en nuestro país caracterizado por la imparcialidad, honestidad y alto nivel técnico de sus funcionarios.

Sin embargo, a efecto de poder adoptar una postura lo mas apegada a la objetividad, a lo largo de este trabajo nos ocuparemos de la conveniencia o no de la incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial, realizando previamente un recorrido por sus orígenes, su evolución, su competencia, su naturaleza jurídica y la manera como ha cumplido con la impartición de Justicia en materia Administrativa, pero principalmente trataremos de destacar las limitantes que han impedido el desarrollo de este tan importante órgano jurisdiccional.

Asimismo será objeto del presente estudio el origen, evolución, competencia y situación actual del denominado Poder Judicial, para así contar con mayores elementos que nos permitan arribar a una adecuada conclusión de las razones en pro o en contra de incorporar al otrora Tribunal Fiscal de la Federación, al Poder Judicial, pero estudiando previamente la manera como se ha desarrollado ese Tribunal en su situación actual, y proponiendo los cambios que a nuestro juicio serían pertinentes para su adecuado funcionamiento dentro del seno del Poder Ejecutivo, o en su defecto aquellos que sean necesarios para que se fusione en las mejores condiciones posibles al Poder Judicial, procurando que cualquiera que fuere el resultado del estudio que nos proponemos realizar sea en completo beneficio de nuestro régimen de derecho,

conservando las virtudes que lo caracterizan, las cuales ya han sido mencionadas, pero sobre todo combatiendo las limitantes que han obstaculizado su desarrollo y por ende el de la Justicia Administrativa.

Capítulo Primero
ESTADO DE DERECHO

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO ESTADO

En innumerables ocasiones hemos escuchado hablar de que se violó el Estado de Derecho, de que en nuestro país no existe un Estado de Derecho, de los elementos que conforman un Estado de Derecho, e inclusive de que es una aberración hablar de un Estado de Derecho. Tema por demás importante y que es esencial abordar antes de adentrarnos al análisis que nos ocupa.

Antes de referirnos al título del presente capítulo es necesario entender el concepto de Estado, para posteriormente estar en posibilidad de aportar una definición, así como identificar los elementos que se conforman para su integración y consecuentemente precisar que es un Estado de Derecho, lo cual hace indispensable estudiar *a grosso modo*, el surgimiento y la evolución del ente estatal.

Para abordar este análisis seguiremos en nuestra exposición la clasificación que el maestro Mario de la Cueva propone, con respecto a las principales formas de organización política que la humanidad ha presentado y que para fines didácticos son:

La polis y la civitas → **Mundo griego y romano**

El Feudalismo Medieval }
El Estado Moderno } **Del absolutismo y despotismo ilustrado a los años de la Revolución Francesa**

El Estado Contemporáneo → **Fin del siglo de las Luces a los siglos XIX y XX**

1. La polis y la civitas

Con base a la clasificación adoptada, en primer lugar nos remontaremos a la antigua cultura Griega, época en la cual no existía el concepto que en la actualidad

tenemos de Estado, pues de lo que se hablaba era de la polis, entendida como una comunidad humana natural, definida por Aristóteles como cierta multitud de ciudadanos.

Algunos historiadores afirman que una característica sobresaliente de la polis era la de ser un Estado esclavista, tesis que el gran filósofo Aristóteles de Estagira justificó, tal y como se desprende del siguiente párrafo sustraído de su obra la Política:

*"Aquellos hombres que difieren de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre (y según este modo están dispuestos aquellos cuya función es el uso del cuerpo, y esto es lo mejor que de ellos cabe esperar) son por naturaleza esclavos, y para ellos es mejor ser mandados."*¹

Del párrafo antes transcrito surgieron diversas interpretaciones que en su mayoría afirmaban que en la polis se pretendía asegurar el dominio de las inmensas masas de esclavos, las cuales eran consideradas como instrumentos inanimados.

Por otra parte, cabe destacar el párrafo con el que Aristóteles da inicio a su ya citada obra la política, del cual se desprende la idea que los griegos tenían de la polis como un ente real colocado sobre los ciudadanos:

*"Toda ciudad se presenta a nuestros ojos como una comunidad; y toda comunidad se constituye en vista de algún bien (ya que todos hacen lo que hacen en vista de lo que afirman ser un bien). Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprenda a todas las demás; ahora bien, esta es la comunidad política a la que llamamos ciudad."*²

1 La Política, traducción de Antonio Gómez Robledo, UNAM, 1961, p 8. Cit por. Cueva Mario de la, p. 18.

2 La Política, traducción de Antonio Gómez Robledo, UNAM, 1961, p 8. Cit por. Cueva Mario de la, p. 18.

De lo anterior puede afirmarse que los griegos conceptualizaron a sus ciudades como una comunidad de ciudadanos. La explicación que la historia ha dado, al surgimiento de la ciudad como una comunidad natural y necesaria, consiste en que el hombre es un ser político por naturaleza, por lo que quienes no pueden existir aisladamente, han tenido la necesidad de agruparse, a efecto de dejar tras de sí a otro de su semejanza.

En suma, puede advertirse que la cultura griega, no estaba ligada a un territorio; es decir, no constituía éste un elemento inherente a la *polis*, la cual era concebida simplemente como una comunidad de ciudadanos.

De igual forma que Grecia, Roma también descansó sobre la esclavitud pues ninguna de las dos culturas concibió la existencia de un ente abstracto como en la actualidad lo es el Estado. Para los romanos el Estado era la *res publica*, la cosa común al pueblo.

Los romanos partieron de la idea de un pueblo como una comunidad natural de ciudadanos, regida por un gobierno, dentro del cual consideraban tres especies: real, aristocrático y democrático, atendiendo a la potestad de los cónsules se diría que es monárquico y real, a la autoridad del senado aristocrático y al poder del pueblo democrático o popular.

Es evidente que ni la sociedad griega ni la romana, concibieron al Estado con la interpretación que hoy en día le damos, toda vez que de lo que hablaba era simplemente de comunidades humanas, como lo fueron la *polis* y la *civitas*, por lo que consecuentemente no se consideraban la existencia de los elementos que en la actualidad le son inherentes.

2. El Feudalismo Medieval

Esta etapa se caracteriza por un marcado cristianismo, el poder político se concentraba en los señores feudales y el alto clero; si bien se trato de terminar con la

concepción de que el hombre era esclavo por naturaleza, el poder que los señores feudales ejercían sobre los siervos era una forma disfrazada de esclavitud, lo cual dio una doble característica a la sociedad medieval: estamental y feudal. Los estamentos constituían grandes capas sociales, el primero de ellos estuvo integrado por los señores feudales, quienes en su conjunto integraban la nobleza; otro testamento se integró con el clero y el tercero con los descendientes de la nobleza y los habitantes de las villas y ciudades.

Ahora bien, la característica que se le da a la sociedad medieval como una sociedad feudal se debe a que en esa época encontramos el origen del feudalismo, resultado de las grandes extensiones de tierra que la monarquía otorgó a los señores feudales, conocidas como feudos, los cuales eran trabajados por los siervos, con quienes los señores feudales celebraban los llamados contratos de vasallaje, y era a través de estos actos jurídicos como los siervos se obligaban a cultivar la tierra, pagar tributos y prestar servicios al señor feudal a cambio de la protección otorgada.

3. El Estado Moderno

Es de opinión generalizada que no es sino hasta la consolidación del Estado Moderno, cuando surge la concepción que en la actualidad tenemos de éste, al aparecer un determinado número de caracteres que lo diferencian de las antiguas organizaciones políticas.

Para el maestro Mario de la Cueva, en su obra *La Idea del Estado*,³ el Estado Moderno es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano, en sus dimensiones interna y externa.

Se habla de un Estado Moderno territorial, en virtud de que se reconoce la existencia de una asociación de ciudadanos constituida sobre un territorio, es entonces

³ Página 49.

cuando se define al territorio, como el espacio en el cual se ejerce la acción de los gobiernos y por lo tanto la aplicación del derecho.

En lo que respecta a la caracterización del Estado Moderno como nacional, esta surge como resultado de la unidad territorial y humana, es decir, de la conciencia de que cada pueblo poseía un pasado y un destino común. Existen diversas definiciones surgidas de la idea de Nación pero, a fin de sintetizar la esencia de cada una de ellas nos abocamos a la expresada por el maestro Mario de la Cueva en las siguientes líneas:

*"La nación es la unidad cultural de un pueblo, producida en el devenir libre de las generaciones, siempre inconclusas y mirando ardientemente hacia el futuro."*⁴

Asimismo se caracteriza al surgimiento del Estado Moderno como una monarquía, por ser ésta última la directriz de la lucha contra las potencias internacionales.

Otro carácter inherente al estado moderno consiste en la centralización de todos los poderes públicos, lo cual, según el decir de Mario de la Cueva, constituye la principal peculiaridad del Estado Moderno, pues la territorialidad, la unidad del pueblo y su transformación en Nación, así como la presencia de la monarquía ya se habían presentado en la Antigüedad y en la Edad Media. Implicando la centralización del poder público la potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho; es decir, el Estado Moderno representaba una forma determinada del ejercicio del poder público: monarquía, aristocracia o democracia, o una forma mixta.

Finalmente, se habla de que el Estado Moderno es soberano, ya que al concluir la Edad Media, en el Renacimiento y en el siglo XV, el Estado ya tenía esta calidad pero carecía de una justificación teórica. Sin embargo, nos reservamos para un estudio más exhaustivo la doctrina de la soberanía, no sin antes señalar que era concebida como el poder absoluto y perpetuo del rey, de la nobleza o del pueblo, según la forma de

⁴ Página 53.

gobierno, siendo la soberanía un poder absoluto que no podía dividirse, ya que de lo contrario perdería su naturaleza.

Como puede advertirse es hasta la gestación del Estado Moderno cuando se reconoce la existencia de los elementos que en la actualidad sabemos le son inherentes, tales como: el pueblo, el territorio y el gobierno y es por ello que diversos autores conceptúan al Estado como la organización política suprema de un pueblo que habita en un territorio, o dicho en otras palabras es con motivo del Estado Moderno que gran cantidad de autores identifican al Estado, como un pueblo, como un territorio o como un poder, sin darse cuenta todos ellos que de alguna u otra manera relacionan al Estado con todos sus elementos integrantes, ya sea aisladamente o conjuntamente.

De lo anteriormente expuesto advertimos que es con la aparición consolidación del Estado Moderno cuando encontramos en forma conjunta elementos que en la actualidad sabemos lo conforman: tales como: el territorio, el pueblo y el poder supremo. "Autores como Jellinek afirman que el Estado adviene con los tiempos modernos. Y así, el vocablo proviene de Maquiavelo, y es el término que corresponde a la organización política de los pueblos modernos".⁵

Con respecto a la afirmación de Jellinek en torno a que el Estado adviene con los tiempos modernos podemos decir que efectivamente es hasta la conceptualización del Estado Moderno cuando encontramos todos los elementos que en la actualidad lo conforman, lo cual no quiere decir que anteriormente no haya existido, toda vez que como se ha expuesto, desde que el hombre vivió en comunidad y tuvo la necesidad de convivir con sus semejantes, preexistió el Estado, aun y cuando no con esa denominación, a este respecto podemos decir que el Estado como el Derecho evolucionan, de lugar a lugar y de época a época, y que en lo que hace al concepto del Estado es evidentemente dinámico, en atención a la transformación que han sufrido las formas políticas.

⁵ Arnalaz Amigo, p. 30.

4. El Estado Contemporáneo

Fue señalado al inicio de este capítulo que la última forma de organización que ha presentado la humanidad corresponde al Estado Contemporáneo, periodo que para efectos prácticos ubicamos desde fines del siglo de las luces a los siglos XIX y XX. Al decir del reconocido jurista Mario de la Cueva "el Siglo de las Luces causó la quiebra del absolutismo de los reyes y de la nobleza y la Declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano, una declaración equivalente a la idea del gobierno del pueblo, formado por hombres iguales, para la libertad de todos los seres humanos, o expresado en otras palabras: la democracia de los ciudadanos devino la base sobre la que se elevarían los derechos del hombre: la igualdad y la libertad".⁶

El Siglo de las luces y la filosofía de la Ilustración que se desarrolló en él, se caracteriza por diversas teorías como la de John Lock y teoría divisoria de Montesquieu, cuya finalidad era limitar el absolutismo de los reyes, también hizo acto de presencia la idea de un derecho natural, posteriormente en la segunda mitad del siglo XVIII con el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau se contempló un paso definitivo para el reconocimiento de la libertad y de la igualdad de la persona humana, lo anterior derivado de la doctrina de la soberanía.

"Todo lo cual conducía a la exigencia de un gobierno de ciudadanos para el pueblo y a la idea de un derecho que garantizara la igualdad y la libertad de todos los hombres"

Mario de la Cueva afirma que es con Juan Jacobo Rousseau con quien inicia la historia del pensamiento contemporáneo, toda vez que sus conocidas obras el Contrato Social y el Emílio contienen la oposición más rotunda de la doctrina medieval y de la Edad moderna, pues su pensamiento político no consiste en la limitación del poder de los reyes y de los parlamentos privilegiados, sino en su derrocamiento y en la instauración del gobierno de los ciudadanos para los hombres. Así la esencia del contrato social consiste en la legitimación del poder político y el único poder que puede

6 Página 85.

7 Cueva Mario de la, p. 85.

justificarse teniendo en cuenta los principios básicos de libertad e igualdad, es el poder que se organiza y se ejerce por todos los hombres, siendo la democracia la única forma legítima de organización ejercicio del poder, pues eran la democracia y la soberanía del pueblo las bases únicas para la estructura política de las comunidades humanas.⁸

No pretendemos crear una Teoría del Estado, y descubrir el surgimiento de dicha acepción, lo cual ha sido ampliamente estudiado por los expertos en la materia, toda vez que darnos a esa tarea sería un tratado interminable, sin que ello sea el objeto del presente trabajo, y es por tal motivo que solamente hemos expuesto los aspectos mas relevantes en cuanto a su origen y evolución.

En suma, si bien es cierto que es hasta que Maquiavelo introduce la acepción Estado, en su muy conocida obra el príncipe, cuando se comienza a utilizar dicha acepción, la cual sabemos constituye la forma de organización suprema de una comunidad, también lo es, que de alguna u otra forma desde tiempos muy lejanos en la humanidad preexistió la idea de Estado y si con esa denominación, si con la concepción de alguno de sus elementos y el hecho de que no se hablara del Estado con dicho vocablo, no quiere decir que éste no existiera.

Finalmente no nos queda mas que definir al Estado como la organización política de un pueblo dotado de un territorio y con un poder de mando supremo.

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

Así como existen muy variadas opiniones en torno al surgimiento del Estado, también son múltiples las posturas con respecto a sus elementos constitutivos, se ha dicho que el Estado es el pueblo, que el Estado son los gobernantes, que el Estado es el derecho, sin embargo, para fines didácticos nos abocaremos a la clasificación que la Doctora Aurora Arnalz Amigo hace en torno a la estructura del Estado y la Organización de éste. Para dicha autora un Estado se estructura con sus elementos constitutivos: pueblo, territorio y poder, así como el derecho y sus fines políticos y se organiza en relación con sus funciones, las cuales se encuentran en los denominados poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 9

1. Elementos Constitutivos

□ **A. La población**

Antes de ocuparnos de la acepción población es necesario referirnos al pueblo, término que según el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, tiene diversos sentidos, el geográfico (pueblo como ciudad o villa); el demográfico (pueblo como conjunto de habitantes de un territorio); el sociológico (pueblo como nación) y el jurídico político (pueblo como unidad titular de la soberanía y como elemento constitutivo del Estado). Puede advertirse que pueblo es un término multívoco, no obstante, aun y cuando posee diversos significados en un sentido político y jurídico el pueblo constituye un elemento del Estado.

Ahora bien, es necesario precisar que la doctrina se ha referido indistintamente al concepto de pueblo y población como el elemento humano del Estado, sobre este particular autores como Andrés Serra Rojas consideran que es más adecuado hablar de población que de pueblo, planteando la siguiente distinción:

*"El concepto de población es un concepto cuantitativo, aritmético con el cual expresamos al total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado(...) El concepto de pueblo es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado: el pueblo comprende sólo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero. No forman parte del pueblo los extranjeros y los que no mantienen relación jurídica señalada."*¹⁰

Si bien es cierto que existe una utilización indistinta de las acepciones pueblo y población, podemos advertir que la población de un Estado se compone por el número de habitantes que se encuentran en el territorio nacional, sin distinción de edad, sexo o condición sociopolítica, en tanto que el pueblo es sólo aquella parte de la población que goza de sus derechos civiles y políticos, lo cual presupone tener dos calidades: la nacionalidad y la ciudadanía.

La nacionalidad "es un carácter o conjunto de caracteres que afectan a un grupo o individuos y les dan afinidad"¹¹, o en otras palabras es el vínculo jurídico que une a un individuo con un Estado, siendo el orden jurídico de cada Estado el que determina que individuos de su población se consideran o nacionales o extranjeros.

De acuerdo a nuestra legislación, la nacionalidad puede ser adquirida por el *jus sanguinis* o el *jus soli*, en la primera de estas formas la calidad de nacional se adquiere en relación a la nacionalidad de los padres o de alguno de estos, aun y cuando sean mexicanos por naturalización, mientras que en la segunda de estas formas la nacionalidad se adquiere teniendo en cuenta el lugar de nacimiento del individuo, sin importar la nacionalidad de sus progenitores.

Asimismo la calidad de nacional puede ser adquirida por naturalización, la cual se encuentra sujeta al tiempo de residencia que tenga un sujeto extranjero en el territorio del Estado, además de satisfacer determinados requisitos que señala la

¹⁰ Página 210.

¹¹ González Uribe, p. 295.

legislación aplicable. De igual manera la naturalización la puede obtener el varón o mujer extranjeros que contraigan matrimonio con un mexicano, siempre y cuando cumplan con determinados requisitos que la legislación aplicable establece.

En lo que a la ciudadanía se refiere, nuestra legislación otorga la calidad de ciudadanos a los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. La ciudadanía es la calidad jurídica que tiene un individuo para intervenir en la vida política de un Estado, por lo que al requerir de una capacidad, todo ciudadano goza derechos y es sujeto de obligaciones establecidas en la Ley Suprema, asimismo la ciudadanía puede ser perdida en los casos específicos que la misma ley determine.

De lo anterior se desprende que la ciudadanía es un atributo de la nacionalidad; es decir, que si se es ciudadano necesariamente se es nacional.

Aparejada a la idea de nacionalidad, surge la de Nación, la cual se conforma por comunidades humanas que se encuentran unidas por determinadas circunstancias, tales como el territorio, las costumbres, la lengua, la religión, pensamientos y valores comunes.

De lo antes expuesto podemos advertir, que se ha hablado indistintamente de los conceptos de pueblo y población, como el elemento humano del Estado, no obstante, teniendo en cuenta que el concepto población es un elemento más amplio, que comprende la totalidad de seres humanos que se encuentran en un Estado y si tenemos en cuenta que todas esas personas a las cuales nos referimos se encuentran sujetas al poder público del Estado, estimamos mas adecuado adoptar esa denominación.

□ **B. El territorio**

Ahora nos abocaremos al estudio del territorio como el elemento físico constitutivo del Estado, cuya vinculación a éste último fue desconocida en la

antigüedad, aun y cuando se formaba parte de él. Si tenemos en cuenta las múltiples definiciones de Estado, que podemos sintetizar para efectos de este apartado: la asociación política que subsiste en un territorio, para algunos autores, el territorio mas que un elemento del Estado, es un presupuesto, pues no puede existir un Estado sin territorio, es por ello que Andrés Serra Rojas estudia al territorio antes del elemento humano y refiere:

"... el territorio nacional es aquella porción de la superficie terrestre en la cual el Estado mexicano ejerce su soberanía, y sirve de asiento y unidad a nuestras instituciones"¹²

En nuestra Constitución Política Mexicana el territorio aparece como una propiedad del Estado, en ella se establece que el territorio nacional comprende: las partes integrantes de la Federación; es decir, 31 Estados y un Distrito Federal, las islas, arrecifes y cayos en los mares adyacentes, las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales, las marítimas interiores, así como los espacios situados dentro del territorio nacional.

Son parte del territorio nacional el mar territorial y el espacio aéreo en los cuales el Estado ejerce pleno dominio. Son bienes de dominio directo los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, los minerales, los yacimientos y piedras preciosas, de sal y de gemas y salinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas, el petróleo y gas.

El artículo 27 de nuestra Ley Suprema establece que las aguas nacionales públicas también integran el territorio de un Estado y que es facultad de la Nación transmitir el dominio de estas a los particulares constituyendo así la propiedad privada.

Son aguas propiedad nacional: los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las aguas marinas interiores, las lagunas y lagos naturales, los ríos y sus afluentes directos o indirectos hasta su desembocadura en el

¹² "Teoría General...", p. 191.

mar, las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas sirva de límite al territorio nacional a dos entidades federativas, o cuando pase de alguna entidad a otra o cruce una línea divisoria de la República, los manantiales que broten en las playas, las zonas marítimas, las que extraigan de las minas, cauces y lagos.

Las aguas del subsuelo son de exclusiva propiedad del Estado y su aprovechamiento requiere el otorgamiento de permiso, así como el correspondiente pago de derechos que establece la Ley Federal de Derechos.

Todos los bienes antes mencionados son públicos y tienen la característica de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual significa que no pueden ser enajenados por el gobierno federal, los particulares no pueden adquirirlos por el simple transcurso del tiempo y finalmente no pueden ser objeto de embargo alguno.

Por otra parte el autor Andrés Serra Rojas señala que el dominio que el Estado tiene sobre su territorio tiene una doble función:

La función negativa: como límite de competencia territorial frente a los otros Estado.

La función positiva: como asiento del poder, tanto desde el punto de vista interior como exterior.¹³

De esta distinción se advierte que la función negativa del territorio tiene por objeto poner un límite a través de sus fronteras naturales o artificiales frente a los demás Estados, en tanto que la función positiva tiene por objeto establecer el asiento definitivo de una población, en donde tendrá vigencia el orden jurídico y el Estado ejercerá su poder y soberanía.

¹³ "Teoría General...", p. 199.

Finalmente cabe aclarar que el poder que el Estado tiene sobre su territorio no puede traducirse en la expresión soberanía territorial, toda vez que la soberanía se ejerce siempre sobre las personas y no sobre las cosas, y solamente puede hablarse de soberanía territorial en cuanto el poder se ejerza sobre las personas que se encuentran sobre su territorio

□ **C. El Poder**

Hemos llegado al estudio de otro de los elementos que de acuerdo a la clasificación adoptada conforman al ente Estatal, el cual como la máxima forma de agrupación política requiere imprescindiblemente de un poder que le permita ordenar, dirigir y ejecutar sus ordenes.

En un lenguaje coloquial conceptuamos al poder como: autoridad, fuerza, dominio, o la energía para mandar y ejecutar una cosa; de todas estas acepciones es más común relacionar a la autoridad con el poder, incluso existe disputa entre algunos autores sobre si es más correcto referirse al poder o a la autoridad como elemento del Estado, no obstante, no nos daremos a la tarea de establecer si es mas adecuado hablar de una u otra denominación, pues para efectos de este trabajo consideraremos al poder o la autoridad como el elemento del Estado a través del cual realiza sus fines.

A este respecto es conveniente referir el pensamiento del autor Serra Rojas quien señala:

*"El poder es a la vez una fuerza moral y jurídica y una fuerza material. La primera lo encauza y lo justifica, la segunda le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que le permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes. El poder de dominación está ligado al principio de autoridad"*¹⁴

En nuestro orden jurídico constitucional el fundamento y la justificación del poder, lo encontramos plasmado en el artículo 39 de nuestra Ley Suprema que

14 "Teoría General...", p. 221.

determina: "Todo poder dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste". De lo anterior se desprende que al dimanar el poder del pueblo, es éste quien le da sustento y lo justifica, además de ser el pueblo el beneficiario de los fines que persigue el Estado.

Por otra parte es evidente la estrecha relación que existe entre el Estado y el poder, así como con el elemento humano que en su forma específica es la población, la cual necesariamente requiere de una organización que dirija y ordene las tareas que un ente individual difícilmente podría realizar, siendo el poder aquel elemento con que cuenta el Estado para realizar todos aquellos fines que lo justifican. De lo anterior podemos observar como se conjugan todos los elementos que integran al ente estatal, tales como: la población y el poder, partiendo del presupuesto que el elemento humano se encuentra asentado sobre un territorio delimitado, sobre el cual el Estado ejerce su soberanía y hace valer su poder sobre los individuos que se encuentran dentro de esa demarcación territorial. De esta manera ubicamos la existencia del poder como el elemento a través del cual el Estado realiza los fines que lo justifican.

Ahora bien, debemos detenernos en el estudio del artículo 49 de nuestra Ley Suprema, el cual establece la existencia de un poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial en los siguientes términos:

"Art. 49 El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

El antecedente más representativo de la doctrina divisoria que nuestro país incluyó en su orden constitucional, fue la Constitución Norteamericana de 1787, cuyos más importantes legados son, el sistema de poderes equilibrados, el gobierno presidencial y el régimen federal.

Posteriormente, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, encontramos el modelo en que se inspiraron diversas constituciones, dentro de las que se encuentra la nuestra, en lo que hace a su parte dogmática.

A efecto de ubicar en lugar que ocupa en nuestro orden jurídico constitucional el poder del Estado, es necesario recordar que nuestra constitución se compone de tres partes fundamentales:

- a) Dogmática,
- b) Orgánica; y
- c) Pragmática y Social.

En la parte dogmática se contiene los derechos fundamentales, como son: la libertad de cultos, de asociación y de expresión, sólo por referir algunos. Esta parte se denomina así porque los derechos humanos contenidos se aceptan a manera de dogma, es decir, son principios que valen por sí mismos, sin necesidad de demostrarlos. Se localiza la parte dogmática en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución, aun y cuando existen otros derechos fundamentales regulados en otras disposiciones constitucionales.

Corresponde a la parte orgánica establecer las bases sobre las que descansa el Estado, la forma de gobierno y la organización de los poderes públicos, señalando su integración, estructura, competencia y funcionamiento, así en nuestro orden constitucional, los órganos del Estado se denominan poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y abarcan de los artículos 49 al 105.

Por último, en la parte pragmática o social se encuentran diversos preceptos que contiene aspiraciones populares, pues llevan implícitos auténticos programas sociales que definen las metas a alcanzar por el Estado, ejemplo de ello son los artículos 27 y 123 constitucionales, reguladores de la materia agraria y laboral.

Es común en nuestro lenguaje jurídico referirnos a la división de poderes, como si el poder del Estado fuera objeto de fragmentación, pues como pudimos advertir de lo anteriormente expuesto, el poder del Estado, es un único e indivisible, y si bien para efectos de su ejercicio se reparten las funciones del Estado en diversos órganos, el ejercicio de todas esas funciones engloban un único poder, como elemento de que se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines, por lo que en todo caso sería más adecuado referirnos a división del poder, pues lo que para efectos de su ejercicio sería objeto de fragmentación es el poder y no los poderes, de ahí que gran número de autores prefieran referirse a la división de funciones.

Finalmente, el Estado no puede hacer uso del poder que lo inviste en forma arbitraria, sino que es necesario que se adecue a un orden jurídico preestablecido, toda vez que sin el derecho, el poder del Estado sería una fuerza incontenible y fuera de control.

*"Imaginarnos al poder público como una fuerza material es desvirtuar su naturaleza, de ser un poder social, institucional o constitucional. La fuerza debe radicar en el derecho, en los principios de justicia social que dominen en un Estado y se concreten en su orden jurídico."*¹⁵

□ **D. El derecho**

Cuando nos referimos al concepto de Estado apuntamos que éste era un concepto dinámico cuyas formas políticas se han transformado a través de los tiempos, asimismo hablar del derecho es referirnos a un concepto dinámico, el cual se encuentra en constante cambio, ya que varía en razón del lugar y de la época, pero no obstante dicha evolución, Estado y Derecho son conceptos que siempre han existido aun cuando no con esas denominaciones. Tal y como lo apuntó el profesor Stambler en su obra *La Génesis del Derecho*, citado por el profesor Andrés Serra Rojas:

¹⁵ Serra Rojas "Teoría General...", p. 231.

*"Si suponemos que hubo un tiempo en siglos remotos en que no existían ni el Derecho ni las Leyes, podemos preguntarnos cuando ha desaparecido tal estado de cosas, o en otros términos, como apareció el primer orden jurídico. (...) lo único que cabe afirmar con seguridad es que dondequiera que aparecen seres humanos encontramos siempre una ordenación jurídica."*¹⁶

Para el jurista Hans Kelsen el Estado es el Derecho, lo anterior se desprende de la definición que da de Estado "como el orden jurídico normativo", este autor manifiesta que si queremos saber cual es el Estado mexicano, debemos acudir al ordenamiento jurídico vigente integrado por la Constitución y las demás normas en vigor. No compartimos la opinión de este eminente jurista, ya que consideramos que el Estado no es solamente el derecho, aun y cuando el derecho se materializa en el orden jurídico que envuelve la conducta humana y que tiende a la consecución de determinados fines como lo son la justicia, la paz social, la seguridad social y el bien público.

Por otra parte León Degüit apunta: "el derecho sin la fuerza es impotencia, pero la fuerza sin el derecho es barbarie". Por tal motivo es necesario que el Estado se sirva del derecho como la voluntad que tiende a la consecución de determinados fines, haciendo uso del poder como la fuerza necesaria para el cumplimiento de dichas finalidades.

Como puede advertirse el binomio Estado y Derecho es indisoluble y no puede concebirse la existencia del uno sin el otro, de donde resulta una tautología la expresión denominada "Estado de Derecho", ¿qué acaso puede concebirse a un Estado sin derecho?, es evidente que no, pero de ello nos ocuparemos en líneas posteriores.

En suma, el derecho no esta por encima ni fuera del Estado, sino que representa la forma y el procedimiento a través del cual el Estado manda y se organiza, es por ello que el Estado no puede obrar independientemente del Derecho. El derecho

¹⁶ "Teoría General ...", p. 269.

es la función específica del Estado, digamos la diferencia que debe existir entre "el elemento ordenador" y "el elemento ordenado".¹⁷

□ **E. Fines del Estado**

Hemos llegado al último de los elementos que apuntamos como constitutivos del Estado, existen opiniones encontradas en considerar que los fines del Estado no pueden ser ubicados dentro de los elementos esenciales o constitutivos del ente estatal, tal y como el criterio que defiende la doctrina clásica, la cual considera únicamente como elementos constitutivos del Estado: pueblo, territorio y poder, no obstante, nosotros sí incluimos además de los elementos antes mencionados, al derecho identificado con el orden jurídico, así como a los fines del ente Estatal, como elementos que deben integrar el concepto de Estado y por ende la definición.

Antes de abordar el estudio del punto concéntrico que el Estado persigue, nos permitimos transcribir la opinión del gran filósofo Aristóteles, a ese respecto:

*"...las cosas se definen en general por los actos que realizan y pueden realizar, y tan pronto como cesa su aptitud anterior no puede decirse que sean las mismas."*¹⁸

El pensamiento del gran filósofo es sumamente rico en cuanto a la manera que establece para definir una cosa, teniendo en cuenta sus fines pues una vez que dejan de tener esas finalidades no pueden seguir siendo las mismas, a este respecto es pertinente señalar que el Estado no es una cosa, y que además las cosas no pueden realizar actos, sin embargo, para efectos de justificar la inclusión de los fines del Estado como elemento constitutivo de este sí compartimos el pensamiento de ese gran filósofo, claro sin considerar al estado como una cosa, sino como un ente.

¹⁷ Serra Rojas "Teoría General...", p. 279.

¹⁸ Aristóteles, Política, Madrid, Edit. Espasa Calpe, Colecc. Austral, 1947, p.28. Cit por. Arnaiz Amigo, p 91.

Ahora bien, el motivo de que estimemos el fin o fines del Estado como elementos que deben integrar su definición, radica en que son los fines que este ente persigue los que justifican su existencia y podemos afirmar que cuando estos fines dejen de existir, por ende el Estado de igual manera perdería el objeto de su existencia y por lo tanto desaparecería.

Pero cuales son los fines que el ente estatal persigue, es necesario referirnos a ellos. Ha sido clásico considerar como fin primordial de la estructura estatal, el bien común, lo cual es innegable, pero los fines que el Estado persigue son mucho más que ello, pues bien común, puede haber en una familia, en un sindicato o en cualquier asociación, sin embargo, esta finalidad sigue siendo restringida, esto es, no pueden confundirse los fines del individuo, de la colectividad de individuos y del Estado, toda vez que podemos decir el individuo persigue un bien particular, la colectividad un bien común y el Estado un bien público o general, por encima de los intereses particulares de los individuos o grupos. "Lo que distingue ese bien público del bien particular no es tanto el agente que lo realiza, (...) sino el sujeto beneficiario del mismo. El bien particular es el que se refiere, de un modo directo e inmediato, a los individuos y grupos que forman la sociedad."¹⁹

Por el autor Manuel Pedroso el problema de los fines que el Estado persigue, se resuelve de la siguiente forma:

"El problema de la justificación del Estado nos conduce al análisis de los fines del ordenamiento jurídico; este último es un problema filosófico social, pero no estatal: el Estado tiene una sola finalidad y es asegurar el derecho; naturalmente los fines y propósitos del derecho cambian en la historia en tanto la finalidad del Estado es siempre la misma".²⁰

¹⁹ González Uribe, p. 299.

²⁰ Pedroso, Manuel (1883-1958), Apuntes personales de uno de sus últimos cursos en la Cátedra de Estado en la Facultad de Derecho de la UNAM. Cit. por Amaluz Amigo, p. 104.

No estamos de acuerdo con la opinión de este autor en tanto que esencialmente manifiesta que la única finalidad del Estado es asegurar el derecho, toda vez que consideramos que el derecho junto con el poder son los medios de que se vale el Estado para alcanzar sus fines.

2. Estado de Derecho.

Mucho se ha hablado y se habla sobre el Estado de Derecho en México y con poca claridad, pero ¿cuando puede decirse que un Estado es un Estado de Derecho? Antes de dar respuesta a dicha interrogante es necesario recordar que como fue expresado en los párrafos que anteceden el Estado es la asociación política por excelencia, constituida sobre un territorio determinado y dotado de un poder supremo, de esta definición se advierten tres de sus elementos fundamentales como lo son el territorio, la población y el poder, sin embargo, existen otros dos elementos que también les son esenciales a éste, como lo son el derecho y los fines que persigue. Ahora bien, se ha dicho que la expresión Estado de Derecho es una tautología, ya que no puede concebirse un Estado sin Derecho toda vez que la conjunción Estado y Derecho es inseparable y un Estado sin derecho deja de ser Estado, sin embargo, es preciso adentrarnos al estudio del origen dicha expresión, así como a la precisión de los elementos que en ella se conjugan, para así estar en posibilidad de determinar cuando un estado es un Estado de Derecho.

Como sabemos el derecho, identificado como un conjunto de normas jurídicas, a diferencia de las normas morales, religiosas o de convencionalismo social, se caracterizan por ser bilaterales, reguladoras de la conducta externa de los hombres y en caso de ser necesario se puede llevar a cabo su cumplimiento en forma imperativa y coercitiva, pero quien establece, garantiza y da vigencia al derecho que nos rige, considerado especialmente en su aspecto de derecho positivo, es el poder del Estado, de ahí que existe una evidente interrelación entre el Derecho y el Estado; sin embargo, no debemos identificar al derecho como una simple manifestación del poder político, pues aun y cuando el derecho que nos rige es creado por el poder del Estado, una vez creado el derecho, este deja de estar bajo el dominio de su fundador, pues aun el

Estado en su calidad de autoridad se encuentra sometido al orden jurídico. De esta manera el poder del Estado es frenado por el Derecho.

De lo anterior resulta evidente que el derecho es connatural al Estado, de ahí que no puede concebirse el uno sin el otro, es por ello que se habla en nuestros días que todo Estado debe ser un estado de Derecho.

A efecto de entender los alcances de esta expresión a continuación reproducimos un esquema inmejorable del catedrático Manuel Pedroso:

¿Como ligarlos? ¿Qué relación existe entre ellos? Tomándolos en forma aislada no existe uno sin el otro: el Derecho sin el Estado (E) - (D) no es nada; El Estado sin el Derecho tampoco es nada. El Estado sin el Derecho es un simple fenómeno de fuerza.

Un simple fenómeno de fuerza.

(E) sin (D) La proposición contraria, el Derecho sin el Estado, es una mera idealidad normativa, una norma sin efectividad.

(D) sin (E) Una mera idealidad normativa, norma sin efectividad.

La teoría de Kelsen, Estado igual a Derecho, da como resultante (E) = (D) la confusión de una parte substancial (el Derecho) con el todo (el Estado).

La posición correcta es la siguiente: Estado con Derecho, lo que (E) con (D) equivale el "Estado de Derecho" moderno.

"Estado de Derecho" moderno."²¹

²¹ Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado, 5ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1969, p. 139. Cit por. González Uribe p. 223.

Ahora bien, como ha quedado precisado tanto el Estado como el Derecho tienen determinados fines, sin embargo, el derecho junto con el poder constituyen los medios de que se vale el Estado para concretizar los fines que lo justifican.

De lo anterior podemos advertir que no necesariamente por el hecho de que un Estado se encuentre tan ligado con el derecho es por ese sólo hecho un Estado de Derecho, pues es necesario que a fin de mantenerse un adecuado orden normativo el poder político se someta al orden normativo que el mismo establece, al decir de la Doctora Arnaiz Amigo "el enfoque fenomenológico de la relación Estado-Derecho se resuelve dialécticamente así: antítesis, poder político; tesis, Derecho positivo; síntesis, Estado de Derecho".²²

Asimismo el doctor González Uribe concluye: "Para que se logre realizar un Estado de Derecho se requieren dos condiciones esenciales: el reconocimiento de la primacía de los valores éticos del Derecho, con la consiguiente voluntad de someterse a ellos, y una técnica o conjunto de técnicas que hagan hacendera y práctica esa sumisión. Cuáles sean esas técnicas será la Constitución Política de cada país y las leyes que de ella deriven las que lo decidan. Es un problema de Derecho positivo".²³

Agregando que los principios básicos a que deben sujetarse dichas técnicas son los siguientes:

La existencia de una constitución.

El establecimiento de garantías tanto individuales como sociales.

El reconocimiento del principio de legalidad.

La división y el equilibrio fundamental de los poderes públicos.

La existencia de un gobierno representativo.

El libre juego de los medios de información social.

La existencia de recursos administrativos y jurisdiccionales.

²² Arnaiz, Amigo, p. 45.

²³ González Uribe, p. 224.

Para Elías Díaz pueden ser reducidas a cuatro las características esenciales o indispensables para el Estado de Derecho y que son: "a) Imperio de la ley; como expresión de la voluntad general; b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; c) Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial; d) Derechos y garantías fundamentales, garantía jurídico-formal y efectiva realización material"²⁴

Por otra parte para Ernest Forshoff "la constitución de un Estado de derecho se caracteriza por un alto grado de formalización y por ello se afirma que sus principales elementos estructurales como la división de poderes, el concepto de ley, el principio de la legalidad de la administración, la garantía de los derechos fundamentales y la Independencia de los tribunales llevan en sí mismos las condiciones de su eficacia".²⁵

Apoyándose en el pensamiento de Elías Díaz, Jaime Cárdenas argumenta que para pueda afirmarse que en México existe un Estado de derecho es preciso que el orden normativo vigente garantice la democracia, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, así como los derechos humanos.²⁶

En este orden de ideas, podemos advertir como de alguna u otro forma los autores antes referidos coinciden en los elementos básicos que deben concurrir para la existencia de un Estado de Derecho, de lo cual podemos concluir que el Estado de Derecho es el resultado de la conjugación de todos aquellos elementos, instituciones, principios o fundamentos necesarios para el cumplimiento de los fines propios del derecho y por ende de la institución estatal, al ser el derecho un medio para alcanzar las finalidades que este ente persigue.

24 Boletín Mexicano de Derecho Comparado, p. 355.

25 Boletín Mexicano de Derecho Comparado, p. 335.

26 Cárdenas Graña, p. 158.

III. DIVISIÓN DE PODERES O DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

Antes de ocuparnos de la teoría divisoria partiremos de la siguiente consideración, si bien los términos del Estado y gobierno se emplean algunas veces como sinónimos, el primero de ellos tiene una significación más amplia que encierra una sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio, en cambio el vocablo gobierno, es mucho más restringido, pues sólo comprende la organización del poder del Estado, el cual para efectos de su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así entre los conceptos Estado y gobierno "hay una relación del todo a la parte" de tal manera que mientras que las formas de estado se refieren a la manera de ser fundamental de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado, las formas de gobierno tienen relación con la especial modalidad adoptada por los órganos directivos que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado" 27

Así en cuanto a la forma de gobierno adoptado por nuestro orden constitucional el artículo 40 de nuestra Ley Suprema, establece:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Podemos advertir del numeral transcrito que nuestro país adopta una forma de Estado Federal y una forma de gobierno republicana representativa y democrática.

Ahora bien, en el lenguaje jurídico, algunas veces es común emplear como sinónimo las acepciones Estado Federal y Federación lo que es completamente erróneo pues se confunde el todo con una de sus partes, equivocación en la que incurre aun el texto de nuestra Ley Fundamental.

27 Borja, Rodrigo, Derecho político y constitucional, México, FCE, 1992, P.82. Ct. por Fix, Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, p. 234.

"El estado federal mexicano se crea en la C y es la propia ley fundamental la que constituye dos ordenes subordinados a ella: la federación y las entidades federativas; a los que a su vez señala su competencia y sus límites y entre estos dos ordenes no existe subordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente". 28

Por otra parte en cuanto a la forma de gobierno que nuestro país adopta, consistente en una república representativa y democrática; la primera de estas características implica que es el titular del denominado Poder Ejecutivo quien esta a la cabeza de la organización de los poderes, legitimado por la elección de la voluntad popular, ocupando el cargo de manera temporal, cuya sucesión se realiza a través de elecciones.

El segundo término empleado por el artículo 40 (república **representativa**) tiene que ver también con la concepción de la soberanía, toda vez que el pueblo como titular de ésta, se encuentra impedido para participar directamente en la toma de decisiones políticas, por lo que debe escoger a un representante o representantes de la voluntad popular, tal y como lo corrobora el artículo 41 de nuestra norma fundamental, al establecer: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (...) y por los de los Estados."

Asimismo la forma de gobierno democrática se encuentra vinculada estrechamente con la potestad que tiene el pueblo, como titular de la soberanía, de elegir a través del sufragio a todos los representantes de los Poderes Públicos, pues estos encuentran en la voluntad popular su legitimación.

Aún y cuando ya hemos señalado que el Poder del Estado es único e indivisible y que resulta más adecuado hablar de separación o distribución de funciones, por cuestiones practicas seguiremos empleando el vocablo tradicional.

28 Diccionario Jurídico Mexicano.

Si bien el principio de la división de poderes se atribuye a Montesquieu, teoría que cobro especial relevancia a partir de la publicación de su obra "El Espíritu de las Leyes", si nos remontamos a la época antigua encontramos algunos precedentes a esta teoría, dentro de los cuales destacan en una primera instancia la teoría de la forma mixta de gobierno de Platón, quien en el dialogo Las Leyes, de su obra, "Los Diálogos de Platón", sostuvo la necesidad de mezclar la monarquía y la democracia para lograr un buen régimen político.

*"Pues bien, escucha: hay dos regimenes madres, de los cuales puede decirse acertadamente que nacen todos los demás; y al uno de ellos debemos llamarle monarquía y al otro democracia. El caso extremo de la primera lo ofrece el linaje de los persas; el de la segunda, nosotros, los atenienses. Todos los demás regimenes presentan, como dije, variedad de matices en esos dos; y es fuerza que en algún modo participen de ambos, si bien ha de haber entre ellos libertad y concordia concentradas con la razón; y esto es lo que trata de imponer nuestro argumento que jamás, a falta de estos elementos podrá estar bien regida la ciudad."*²⁹

Este pensamiento de Platón mas tarde es complementado por el notable filósofo Aristóteles, quien en su famosa obra "La Política" se dio a la tarea de diferenciar de la siguiente manera las funciones del Estado:

*"Volvamos ahora al estudio de todos estos gobiernos en globo y uno por uno, remontándonos a los principios mismos en que descansan todos. En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modos de nombramiento es preciso fijar; el tercero, el cuerpo judicial"*³⁰

29 Platón, Las leyes, trad. de José Manuel Pabón y Manuel Fernández Galiano, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 110. Cit por. Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, pp. 386-387.

30 Aristóteles, La Política, trad. Patricio de Azcarate, novena. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1962, pp.191 y ss. Cit por. Fix Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona, p.384.

Puede advertirse que según el pensamiento de Aristóteles, en la *polis* existió una división de tres funciones, la primera de ellas correspondía a la asamblea deliberante, y era el órgano encargado de resolver sobre los asuntos comunes; la segunda función pertenecía a un grupo de magistrados, encomendados a conocer de determinados asuntos; por último, la tercera función correspondía a un cuerpo judicial, quien era el encargado de dirimir controversias mediante tribunales.

Es así como a partir de la doctrina Aristotélica, diversos autores se dieron a la tarea de diferenciar las funciones que debe ejercer el poder público, dentro de los cuales destacan, Polibio, Cicerón, Tomás de Aquino, Masilio de Padua, Maquiavelo, Bodino y Puffendorf.

En este orden de ideas, como antecedente más próximo a la doctrina del Barón de Montesquieu encontramos la doctrina de John Locke, plasmada en su obra "Dos tratados sobre el gobierno civil" en donde esencialmente señaló: que desde un inicio los hombres vivimos en un estado de naturaleza, siendo todos libres e iguales, regidos por una ley natural, pero que el deseo de gozar de una vida comunitaria originó que abandonáramos ese estado, conviniéramos mediante un pacto fundamental constituir una sociedad civil o política siendo esta la manera como los individuos se han unido a formar cualquier gobierno legítimo en el mundo. Es así como al encontrarse integrada la sociedad surgen los tres poderes esenciales para su supervivencia: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo; el primero se encontraba en manos de varias personas, investidas de la facultad de legislar, el segundo de fuerza permanente y duradera atendía a la ejecución de leyes en vigencia y en el último se contienen el poder de paz y de guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier comunidad ajena a la república.³¹

Con base en el pensamiento de Locke es como el barón de Montesquieu, a través de su obra más conocida El espíritu de las leyes, plasma de manera precisa la

31 Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, trad. De José Carner, México, FCE 1941, p.94 y ss. Cit. por Fix Zamudio Héctor y Salvador Valencia Carmona, pp. 386-387.

existencia de los tres poderes que han trascendido hasta nuestros días, cabe subrayar que el principio de la división de poderes no es producto de la casualidad, pues desde tiempos más lejanos ya existía la evidente necesidad de limitar al poder.

La principal diferencia que encontramos en la obra de Montesquieu, con respecto al pensamiento de Locke, es que en la doctrina de este último no aparecía el Poder Judicial como tal, pues contemplaba tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Federativo.

Puede advertirse que tanto Locke como Montesquieu parten de la idea de frenar el abuso del poder simbolizado en la monarquía absoluta del momento; sin embargo, la novedad que introduce Montesquieu, con respecto a Locke es la de distinguir la existencia del poder judicial y diferenciarlo del ejecutivo, aun cuando las funciones de ambos consisten en la aplicación de las leyes.

Ahora bien, como ya se precisó se debe al barón de Montesquieu, en su conocida obra *El espíritu de las leyes* publicado en 1748, el mérito de establecer la existencia de tres poderes, mismos que han trascendido hasta la actualidad. La idea de dicho autor fue la de asegurar la libertad del hombre, ya que afirma que una Constitución es libre cuando nadie puede excederse en el abuso del poder, por lo que es imprescindible que el poder sea limitado, toda vez que todo hombre con poder se ve tentado a abusar de él, lo anterior podemos corroborarlo, del libro XI, capítulos IV y VI, este último intitulado de la Constitución de Inglaterra, en donde radica la médula del pensamiento de este autor:

"La libertad política se encuentra sólo en los estados modernos. Ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino sólo cuando no se abusa del poder.

Pero es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder se siente inclinado a abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud necesita límites.

Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.

Existe en cada Estado 3 clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Judicial de los asuntos que dependen de los derechos

de gentes y el Poder Ejecutivo de los que dependen del derecho civil.

En base al primero, el príncipe o magistrado, hacen leyes para cierto tiempo o para siempre y enmienda o deroga las existentes. En base al segundo, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. En base al tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste Poder Judicial, y al otro, simplemente, Poder Ejecutivo del Estado.

Cuando el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.

Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo el Poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejercieran los 3 poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.³²

1. Difusión universal

En importantes países, el principio divisorio adquirió carta de naturalización, aunado a la ideología arrojada con motivo de la Revolución Francesa, que en cierta forma fue resultado de una intensa lucha por debilitar el absolutismo real, constituyendo el principio divisorio una importante arma para tal efecto.

Asimismo la teoría divisoria traía aparejada la Idea de derechos del hombre, tal y como se puede advertir del artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, "la sociedad que no tiene asegurada la garantía de sus derechos, ni determinada la separación de poderes carece de Constitución".

32 Montesquieu, "Lo spirito delle Legi", Le leggi della politica, trad. Alberto Postigliola, Roma, Editori Riuniti, 1979, libro 11º; caps; 4 y 6, pp. 421-423. Cit. por Armenta López, pp. 51- 52.

No obstante la primera constitución que adopta el principio que nos ocupa fue la Constitución Federal de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, en la cual sus tres primeros artículos se refieren a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organizados de un modo muy parecido a las ideas de Montesquieu.

En lo que respecta a las Constituciones francesas, el principio se reflejó primeramente en la Constitución de 1791, en donde el Poder Legislativo se delegaba en una asamblea nacional, el Ejecutivo en el rey y el judicial en los jueces electos por el pueblo, la Constitución de 1793, expedida durante la dictadura jacobina, tendía más a concentrar los poderes a separarlos, concediendo supremacía absoluta al aparato legislativo, denominado Asamblea única, consignándose la dependencia del ejecutivo a esta; finalmente en la Constitución de 1795 que tenía gran similitud con la primera Carta Magna, se formuló una separación sumamente rígida depositándose el poder legislativo en dos cuerpos colegiados: el consejo de quinientos y el consejo de ancianos; el ejecutivo en un cuerpo colegiado de cinco miembros en el que la presidencia era rotatoria, en lo que hace a las funciones de estos poderes se formuló una separación extremadamente rígida.

Posteriormente la teoría que nos ocupa se plasmó en las Constituciones de muchos países, incluso en el nuestro, hasta llegar a convertirse en un dogma jurídico, sin que pudiera concebirse una Constitución sin garantías individuales, división de poderes y soberanía.

2. Críticas al principio divisorio.

No obstante la gran trascendencia que adquirió la separación de los poderes, existieron diversas críticas, siendo la más relevante la formulada por Juan Jacobo Rousseau, fundamentada en la imposibilidad de la división de la soberanía, muchos autores se han apoyado en esta crítica sosteniendo que es imposible que el poder se fragmente, ya que el poder es uno caracterizado precisamente por su unidad.

Al criterio sostenido por Rousseau se sumaron diversos autores, tales como Jorge Jellinek y Carl Smith, manifestando que el propio Montesquieu subrayó la necesidad de que los poderes deben de marchar en concierto. Jellinek calificó de ingenua la pretensión de atribuir exclusivamente cada función a un órgano específico y establecer la división de estos para el ejercicio de sus actividades, por otra parte Carl Smith sostuvo en su conocida obra teoría de la constitución que más que hablarse de separación de poderes debería hablarse de distinción, ya que de lo contrario se perdería la finalidad esencial de dicho principio, consistente en el equilibrio entre los hombres del mismo poder.

No podemos olvidar aunque de forma muy breve la postura de Karl Lowenstein, para quien el término división de poderes es erróneo, argumentando que en efecto el Estado tiene que cumplir determinadas funciones, proponiendo una división, distinguiendo tres aspectos fundamentales: decisión política conformadora (*policy determination*), ejecución de la decisión política (*policy execution*) y control político (*policy control*). Para Lowenstein estas funciones habrían de ser realizadas con la colaboración de los propios órganos constitucionales, según la forma de gobierno.

3. Evolución del principio de división de poderes en el orden constitucional mexicano.

Es conveniente realizar una breve síntesis de la manera en que se plasmó la teoría divisoria en las Constituciones que en algún momento de la historia estuvieron vigentes en nuestro país y en las cuales encontramos de alguna u otra forma impregnada la esencia del principio divisorio.

Al decir de Fix Zamudio y Valencia Carmona, "nuestros principales documentos constitucionales se generaron por movimientos revolucionarios. De la Independencia emanaron, la Constitución de 1814, el Acta Constitutiva de la Federación y la primera Constitución Federal, ambas de 1824, a la Revolución de Ayutla correspondió la Constitución de 1857 y la Revolución mexicana originó la Constitución de 1917. Por su

parte, las Constituciones centralistas surgieron de un golpe de Estado técnico en 1836 o de un constituyente aristocrático en 1843".³³

Para efectos de este apartado nos sumamos a la opinión del jurista Emilio Rabasa en tanto considera constitución aquella a que a partir de haberse logrado la independencia, y emanada de algún constituyente reúna varias o todas de las siguientes características:

Hubiere tenido alguna vigencia temporal;

Regido en buena parte o en a totalidad del territorio mexicano;

Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo en lo que se refiere a la forma de gobierno;

Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.

Dentro de las características señaladas se encuentran:

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824;

Las Bases y leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843;

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847;

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857,y

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.³⁴

Sin que el análisis que realizaremos excluya a las Constituciones de Cádiz (1812) y de Apatzingan (1814), pues en ambos documentos ya encontramos plasmada la esencia de la teoría divisoria, motivo por el cual les dedicaremos un breve estudio.

³³ Fix, Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, p. 95.

³⁴ Rabasa, Emilio, p. 9.

- **Constitución de Cádiz de 1812**

Un primer antecedente lo encontramos en la constitución española de Cádiz de 1812, ya que en sus artículos 15, 16 y 17 hizo recaer la potestad de hacer leyes en las Cortes, lo cual es el antecedente más lejano del poder Legislativo; la de ejecutarlas en el Rey y la de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales en los tribunales.

Lo anterior debido a la influencia que este ordenamiento tuvo de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. "Fue así como en la primera Carta constitucional Española propiamente dicha, se consagraron los principios torales sobre los que se levantó el edificio del constitucionalismo moderno, tales como el de la soberanía popular, el de división o separación de poderes y el de delimitación normativa de la actuación de las autoridades estatales. Por tanto, a virtud de la constitución de 1812 España deja de ser un estado absolutista para convertirse en una monarquía constitucional; al rey se le despoja del carácter de soberano ungido por la voluntad divina para considerarlo como mero depositario del poder estatal, cuyo titular es el pueblo, reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administrativas, y diferenciarlo claramente estas de las legislativas y jurisdiccionales, que se confiaron a las cortes y a los tribunales respectivamente". 35

- **Constitución de Apatzingan de 1814**

Por otra parte, tenemos la Constitución de Apatzingan sancionada en 1814 por el Congreso de Anáhuac a iniciativa de José María Morelos, y que por algunos es considerada como el primer documento constitucional que rigió la vida política de nuestro país. La influencia fundamental que dicho texto refleja son el pensamiento de Rousseau, el antecedente plasmado en la Constitución estadounidense de 1787, de las constituciones francesas de 1793 y 1795 y la Constitución de Cádiz de 1812 .

35 Burgoa Orihuela, p. 119.

Dicho ordenamiento "ligó íntimamente la idea de soberanía con el principio de la separación de poderes, tal y como se desprende de su artículo 11: "Tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas en los casos particulares..."³⁶

Asimismo el artículo 12 plasmaba el principio divisorio de la siguiente forma: "Estos tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación"

Esta separación respondía a la idea de otorgar el ejercicio de cada función material a un órgano diferente, en donde encontramos evidentemente plasmada la teoría de Montesquieu.

Asimismo el artículo 44 estipuló: permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el supremo tribunal de justicia (poder judicial). Al decir de Orozco Henríquez en la Constitución de Apatzingan encontramos una preeminencia del poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial, toda vez que dicho poder tenía un sinnúmero de facultades, dentro de las que se encontraban el control constitucional, de acuerdo con el artículo 107 le competía: "Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden de las supremas corporaciones." En este sentido, se afirma que el ejecutivo fue "un siervo del Congreso. Su única participación es la función legislativa, ya que no gozaba de facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal".³⁷

No obstante las características que identifican este ordenamiento, debemos recordar que nunca tuvo una vigencia real, toda vez que a consecuencia del

³⁶ Tena Ramírez, p. 188.

³⁷ Miguel de la Madrid H., "División de Poderes y forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán" en El Decreto Constitucional de Apatzingán. México, 1964, p. 524. Cit. por Carpizo, Jorge, p. 189.

movimiento insurgente de aquella época el Estado se encontraba en un estado de guerra, sin embargo, era necesario detenernos un momento en el estudio de la manera en que se plasmo la Institución que nos ocupa a fin de abarcar todos y cada uno de los ordenamientos anteriores a nuestra actual Constitución de 1917.

- **Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824**

Posteriormente, el acta constitutiva de la Federación de 1824, ratifica la existencia de los tres poderes imperantes, toda vez que el artículo 9 disponía: "El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo."³⁸

Es en el precepto antes transcrito en donde encontramos el cauce que a partir de aquel entonces han seguido nuestras normas fundamentales, con respecto a la organización del poder público, pues en el mismo sentido antes referido están la Constituciones de 1824 (artículo 6), las Bases Constitucionales de 1835 (artículo 4), las bases de organización política de 1843 (artículo 5), la Constitución de 1857 (artículo 50), y en la Constitución de 1917 (artículo 49).

- **Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos de 1824**

*"Art. 6 Se divide el supremo poder de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial"*³⁹

- **Bases y Leyes Constitucionales de 1835-1836**

"Art. 4 El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá

38 Tena Ramírez, p. 155.

39 Tena Ramírez, p. 168.

además un arbitro suficiente para que ninguno de los tres traspasar los limites de sus atribuciones."⁴⁰

- **Constitución Centralista de 1836**

La innovación más importante del Constituyente de 1836 fue la creación de un cuarto poder, denominado "Supremo Poder Conservador", compuesto por cinco miembros, cuya existencia se encontraba regulada en la Segunda Ley Constitucional. El mérito de este órgano fue el de haber sido una institución protectora de la naturaleza de la Constitución, con facultades suficientes para: a) Declarar la nulidad de leyes o decretos a iniciativa del Poder Ejecutivo o de la Corte de Justicia; b) Declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo a iniciativa de los otros dos poderes y c) Nulificar los actos de la Suprema Corte de Justicia a iniciativa de los otros dos poderes.⁴¹

- **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857**

*" Art. 50 El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo."*⁴²

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

No obstante que nos hemos referido a una separación o división de poderes, realmente en nuestro país no se acepta la tesis de separación de poderes, como si estos fueran independientes, y si bien nuestras constituciones han seguido la teoría de Montesquieu, en realidad sólo existe un solo poder, el cual para efectos de su ejercicio se divide en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo anterior se corrobora del texto del

40 Tena Ramírez, p. 203.

41 Noriega, Alfonso, pp. 204-248.

43 Tena Ramírez, p. 614.

artículo 49 de nuestra ley Suprema que previene. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Si bien en el título en el que se contiene la forma en que se ejercerá el supremo poder se intitula "De la División de Poderes", esta denominación ha subsistido únicamente por costumbre jurídica, toda vez que es bien sabido que en realidad existe una colaboración o coordinación de funciones y que asimismo no siempre coinciden las funciones formales con las materiales; así el órgano ejecutivo realiza funciones legislativas y jurisdiccionales y los otros dos órganos realizan funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

4. Situación actual del principio divisorio.

No obstante, que el principio de la división de poderes ha sido acogido por diferentes constituciones, tal y como la nuestra lo plasmó en cada uno de los ordenamientos que en algún momento de nuestra historia estuvieron vigentes, para finalmente quedar consagrado en su artículo 49 de nuestra Ley Suprema, se ha venido hablando de una crisis de la división de poderes, argumentándose que no ha logrado aplicarse de manera estricta, existiendo una tendencia predominante hacia las facultades conferidas al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, el esquema generalmente conocido en cuanto a las funciones delegadas a los denominados poderes ejecutivo, legislativo y judicial no siempre coincide, toda vez que se encuentra matizado por lo que la doctrina conoce como temperamentos y excepciones, el primero de estos eventos se actualiza cuando existe colaboración de varios poderes en la realización de una función que materialmente corresponde a uno solo de ellos, por ejemplo, puede existir concurrencia de facultades formalmente legislativas, ejecutivas y judiciales, pero materialmente judiciales. Por lo que hace a las excepciones, estas se actualizan cuando no existe coincidencia entre el aspecto formal y material de la función que se realiza, un ejemplo claro lo tenemos cuando un órgano formalmente administrativo realiza funciones materialmente

jurisdiccionales, como es el caso del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por citar sólo un ejemplo.

Del breve recorrido doctrinal antes expuesto podemos concluir que dicho principio no ha permanecido estático, y que en la actualidad al referirnos al mismo podemos entenderlo como la distribución de ciertas funciones en diferentes órganos, pero no obstante los cambios que ha sufrido, mantiene un gran valor en la actualidad, conservando su esencia y finalidad, es decir, que el poder detenga el poder y se evite el abuso.

Como ya se apuntó en el párrafo que precede la teoría divisoria se encuentra plasmada en nuestro orden constitucional en el artículo 49 de la Ley Suprema, que establece:

" Art. 49 El Supremo poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

No obstante lo anterior, a fin de evitar seguir refiriéndonos a una división de poderes a continuación abordaremos la manera como el Estado ejerce las funciones que tiene encomendadas.

Como ya hemos señalado frente a la práctica constitucional es más importante referirse a las funciones que ejerce el Estado, que al principio de la división de poderes, entendiendo por funciones del Estado las diferentes formas en que realiza su actividad, siendo estas la función Legislativa, la Administrativa y la Judicial.

□ **A. La función Legislativa.**

La función legislativa es aquella actividad que crea el derecho de un Estado, consistente en la expedición de normas jurídicas que regulan la conducta de los hombres y la organización social y política dentro del Estado. Esta función es encomendada formalmente al Poder Legislativo Federal y únicamente por excepción y con expresa indicación constitucional pueden los otros dos poderes realizar actos legislativos, por lo que atendiendo a un criterio formal son actos legislativos todos los que provengan del Poder Legislativo o de sus órganos.

El órgano legislativo (Congreso de la Unión) se compone de dos cámaras legislativas: la de Diputados y la de Senadores (art 50 const). Durante el receso de éste actúa la Comisión Permanente, integrada por 19 diputados y 18 senadores (art.78 const).

La actividad legislativa tiene por objeto la creación de un orden jurídico; esto es las leyes que nos rigen, así toda ley tiene como finalidad producir una situación jurídica general, pues como acto típico de la función legislativa es la ley, que debe ser general, abstracta, obligatoria y coercible.

El que una ley sea general significa que lo que en ella se indica se dirija a todas las personas sin distinción; que sea abstracta implica que se ocupe de un número indeterminado de situaciones; la obligatoriedad conlleva que la observancia de esa ley no es voluntario ni optativo, pues su cumplimiento esta por encima de la voluntad del obligado, e incluso si la ley no es acatada por sus destinatarios se podrá forzar a su cumplimiento lo que implica la coercibilidad.

La función legislativa comprende dos importantes ramas: constituyentes y ordinaria.

La función constituyente puede ser en dos aspectos: 1) La función constituyente o revolucionaria; y 2) La función constituyente permanente. La primera se ejerce

cuando después de transformado el orden social de un pueblo por una revolución dicta las normas constitucionales que serán base para el nuevo orden jurídico constitucional; la segunda, es la que realiza el Poder Legislativo Federal y las legislaturas de los Estados, que tienen la facultad de adicionar y reformar las normas constitucionales.

Dentro de las excepciones de que permite nuestro orden constitucional en cuanto al ejercicio de la función legislativa, tenemos la facultad del poder Ejecutivo para que en caso de excepción y por facultad expresa de la Constitución pueda llegar a realizar actos legislativos, ejemplo de ello lo encontramos en los artículos 29 y 49 constitucionales, los cuales prevén la suspensión de garantías individuales, parcial y temporal, supuesto en el que el Congreso de la Unión puede autorizar al Presidente de la República la creación de leyes para hacer frente a situaciones de excepción, de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Asimismo el artículo 131, párrafo segundo del mismo ordenamiento jurídico, establece la posibilidad de que el Congreso de la Unión faculte al Presidente para que legisle respecto a las tarifas de los impuestos de exportación e importación y regule el tránsito de las mercancías de importación, sea para restringirlo o prohibirlo.

Los principales actos legislativos son:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las Leyes Ordinarias a las cuales se les dan distintos nombres: leyes Federales, leyes comunes, leyes reglamentarias y leyes orgánicas; también se habla de leyes secundarias. A pesar de estas denominaciones debemos considerar una sola categoría de leyes que son las leyes federales ordinarias, pues todas las leyes que emanan del Congreso son iguales, tienen la misma naturaleza y jerarquía.

Los tratados que suscribe México con otros países y que deben de estar de acuerdo con la Constitución celebrados por el presidente de la República y con la aprobación del Senado, según el artículo 133 constitucional, también serán Ley Suprema.

" Art. 133 Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Atendiendo a lo que la doctrina denomina como temperamentos y excepciones el órgano Legislativo puede realizar actos formalmente legislativos pero materialmente administrativos y jurisdiccionales, sin salir de su esfera de competencia, ejemplo de una acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo se da cuando El Congreso de la Unión realiza la contratación de un servicio o la adquisición de un bien. Por otra parte tenemos que un acto formalmente legislativo pero materialmente jurisdiccional se actualiza cuando las Cámaras de Diputados y Senadores se erigen en gran jurado en los juicios políticos en contra de los servidores públicos, en términos del artículo 110 Constitucional.

□ B. La función Administrativa.

Le corresponde como base importante el derecho administrativo. La función administrativa es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo bajo un orden jurídico.

Gabino Fraga define a la función administrativa como:

"La actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para los casos individuales".⁴³

El término de función administrativa denota una mayor amplitud que el de función ejecutiva. La administración no se reduce únicamente a la ejecución de la ley

como da a entender la función ejecutiva. También se habla con frecuencia de actos de gobierno y actos políticos, la actividad de gobernar a los que provén a la marcha de los servicios públicos y a la seguridad interior y exterior, la actividad de administrar en cambio se limita a la aplicación diaria de la ley al funcionamiento normal y constante de los servicios públicos.

La administración la realiza el Poder Ejecutivo Federal como una actividad constante que es necesario realizar todos los días y bajo un orden jurídico.

Esta función administrativa se subordina a la ley por la cual se crea una situación de derecho subjetivo que fija sus condiciones y límites y puede incluso revocarse; también tiene la facultad de actuar con oficio o con iniciativa para actuar, no presupone un conflicto ni resuelve controversias. Busca la satisfacción de necesidades colectivas.

En si realiza actos para que se haga posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

Así también hace actividades como la de planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer presupuestos.

Ejecutar la ley comprende dos funciones esenciales: la administrativa y la jurisdiccional. A la función administrativa se le designa también bajo la denominación de función ejecutiva.

Es común que se confunda a la función política con la función administrativa, pero la primera implica una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, en tanto que la función administrativa hay una relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva su actuación el funcionario.

La acción administrativa va encaminada a la atención de servicios públicos y la satisfacción de necesidades públicas. La función ejecutiva se concentra a la ejecución

de la ley; sin embargo, el acto administrativo tiene un significado más amplio que el de la ejecución. La función administrativa, se dirige a satisfacer necesidades concretas, a obtener un bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.

□ **C. La función Judicial.**

Habiendo estudiado la función legislativa y la función administrativa del Estado, pasaremos a realizar el estudio de la tercera función: la función judicial, siendo indispensable referirnos a la distinción entre lo judicial y lo jurisdiccional, atendiendo a un aspecto formal es el denominado Poder Judicial el encargado de realizar la función judicial, tutelado por el ordenamiento jurídico y resolviendo las controversias jurídicas cuando existe de por medio un conflicto de intereses, así sea entre particulares o entre estos y el Estado, emitiendo una sentencia en donde se declara el derecho.

Ahora bien, como sabemos de acuerdo a un criterio material existen determinados actos que atendiendo a su naturaleza intrínseca, no necesariamente son emitidos por los órganos del Poder Judicial, sino por órganos formalmente legislativos o administrativos; es decir, los actos materialmente jurisdiccionales no son exclusivos del denominado Poder Judicial.

Por lo anterior podemos concluir que la función jurisdiccional es aquella que realizan los órganos del Poder Judicial, o bien los órganos encargados de dirimir controversias aplicando el derecho al caso concreto.

**LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y EL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

I. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

La actuación del Estado no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal, por tal motivo es preciso que la Administración actúe dentro del marco de un Estado de Derecho y por ende se rija por un principio de legalidad; es decir, es preciso que todas las actuaciones derivadas de la actividad estatal se sustenten en normas jurídicas previamente establecidas, en esta tesitura, el sistema jurídico coloca al gobernado y al Estado en una relación jurídica en la que derivan derechos para el primero y potestades para el segundo, pero ¿qué pasa cuando la Administración va mas allá de lo que la ley le permite, o actúa en contravención a ésta, transgrediendo la esfera jurídica de los gobernados?, es por ello que a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, existen instrumentos jurídicos a través de los cuales se hace frente a la actividad ilegal de la Administración, garantizándose de esta forma los derechos subjetivos de los particulares.

1. Derecho subjetivo e interés legítimo.

Pero ¿en qué consiste el derecho subjetivo de un gobernado? en términos generales podemos decir que es la facultad que le permite a un sujeto exigir de otro determinada conducta protegida por normas jurídicas previamente establecidas; es decir, la expresión derecho subjetivo se refiere a la situación específica en que se colocan las personas y que las hace gozar de potestades, facultades o atribuciones valiéndose del derecho objetivo con que cuentan. Con base a lo antes expuesto el derecho subjetivo supone en primer término, la existencia de una relación jurídica, en la que encontramos a un sujeto activo y a un pasivo, en donde uno es titular de un derecho y el otro tiene a cargo una obligación, existiendo la facultad del sujeto activo

de exigirle al sujeto pasivo una determinada conducta, calificada por la ley como obligatoria.

De igual forma que los gobernados cuentan con determinados derechos subjetivos que les permiten exigir al Estado el cumplimiento de una obligación a su favor, el Estado también es titular de derechos públicos subjetivos que pueden ser oponibles a los particulares, lo cual implica obligaciones a cargo de los gobernados; sin embargo, existen a favor de estos una serie de instrumentos o mecanismos a través de los cuales se limita la actuación ilegal de la Administración, lo cual constituye la Justicia Administrativa.

Cuando se alude a la Justicia Administrativa es común ligarla inmediatamente con los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, no obstante, es necesario precisar que la Justicia Administrativa es mucho más que eso, pues comprende diversos medios de defensa que tutelan los derechos subjetivos de los administrados frente a los actos de la Administración Pública, sin que estos instrumentos queden limitados únicamente a los que pueden hacerse valer en un juicio contencioso administrativo, toda vez que existen además, recursos administrativos que el particular puede hacer valer en la fase oficiosa y por supuesto las acciones jurisdiccionales ante los tribunales administrativos o judiciales, desarrollándose estos medios de defensa en la fase contenciosa.

Desde el punto de vista de Héctor Fix Zamudio, "el vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa..."⁴⁴En este orden de ideas, todos los Instrumentos o medios de defensa a través de los cuales se garantiza la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas, constituyen la Justicia Administrativa.

Ahora bien, surgen dos conceptos que es necesario precisar, el derecho subjetivo y el interés legítimo, como ya se mencionó el primero de estos consiste en la

44 Página 53.

facultad de un sujeto, el gobernado de exigir de otro, (la Administración Pública), un dar, hacer o no hacer protegido por una norma jurídica; por otra parte el interés legítimo es la facultad que tienen los gobernados de exigirle a la Administración Pública, la observancia de determinadas normas, aún y cuando éstas no le beneficien de manera directa, sino que al garantizar un interés general de alguna forma tutelan los intereses de todo los integrantes del Estado.

A efecto de precisar la distinción entre un derecho subjetivo y un interés legítimo, nos apoyaremos en la descripción que de estos hace el tratadista Manuel Díez, en las siguiente líneas. "Como las normas han sido dictadas únicamente para garantizar el interés general y no tienen por qué garantizar intereses particulares, éstos no llegan a ser derechos subjetivos: los particulares simplemente se aprovechan de la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo y sólo a través y como consecuencia de dicha observancia resultan ocasionalmente protegidos en sus intereses. Se trata de un efecto reflejo del derecho objetivo y por eso a estos intereses se les llama derechos reflejos o intereses legítimos." 45

Ha quedado claro que la Justicia Administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una especie de ésta, pero para efectos de este apartado nos referiremos únicamente a la justicia administrativa como el conjunto de medios de defensa a través de los cuales se garantiza la protección de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los gobernados frente a la Administración.

En este orden de ideas, al referirnos a los derechos públicos subjetivos y a los intereses legítimos de los gobernados se distinguen en primer término todos los medios de naturaleza jurídica que el derecho positivo ha establecido para la protección y tutela tanto de los derechos subjetivos como de los intereses legítimos de los gobernados, frente a los actos derivados de la administración pública, que en forma ilegítima los afecten; y en segundo término todas aquellas resoluciones emitidas por órganos de la

45 Díez, Manuel Ma, Manual de derecho administrativo , tomo I y II, ed. Plus Ultra. Buenos Aires, 1981, p.464. Cit. por Lucero Espinoza, p. 7.

Administración Pública, de tribunales administrativos o judiciales, cuyo objeto es proteger la legalidad de los actos o hechos que inciden en la esfera jurídica de los gobernados.

Por lo anterior podemos decir que la Justicia Administrativa se integra por todos los medios de defensa, llámense administrativos o jurisdiccionales a través de los cuales el gobernado puede combatir los actos de la autoridad administrativa contrarios a derecho.

2. La Jurisdicción administrativa

Como fue señalado es común relacionar de forma inmediata a la Justicia Administrativa con los tribunales de lo Contencioso Administrativo, aunado a esto debemos subrayar que la función que estos órganos realizan es eminentemente jurisdiccional, de donde surge la necesidad de determinar ¿en que consiste la jurisdicción administrativa? y ¿por qué, se dice que es una especie de la justicia administrativa?

Eduardo J. Couture citado por Adolfo Treviño Garza, define la jurisdicción como:

"La actividad pública realizada por órganos competentes, nacionales e internacionales, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se aplica el orden jurídico establecido, para dirimir conflictos y controversias, mediante decisiones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".⁴⁶

La definición antes expuesta encierra en esencia las siguientes características; primera, se requiere como presupuesto que exista una controversia que deba ser sometida al conocimiento de alguna autoridad y por otra parte, que dicha autoridad se encuentre investida de determinadas potestades para aplicar el derecho al caso concreto.

⁴⁶ Treviño Garza, P. 122.

Advertimos que en efecto, la jurisdicción administrativa es una especie de la Justicia Administrativa, pero ¿en qué consiste exactamente esta distinción?, a efecto de dar respuesta a esta interrogante es necesario recordar que dentro de las funciones que el Estado tiene encomendadas en un sentido material se encuentra la jurisdiccional, entendida como la manifestación del órgano Estatal a través de la cual resuelve dos intereses contrapuestos que se someten a su consideración.

Quedando excluidos de la función jurisdiccional los recursos administrativos, en cuanto a través de ellos la Administración Pública no realiza una función jurisdiccional. Desde el punto de vista etimológico la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursus* (marcha hacia atrás, acción y efecto de recurrir)... Se trata de un instrumento del que dispone el administrado, lesionado en su esfera de derechos e intereses jurídicos por un acto administrativo, a fin de obligar a la autoridad administrativa a hacer una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto atacado.⁴⁷ es decir; entendemos a los recursos administrativos como aquellos medios de defensa a través de los cuales la Administración Pública revisa a instancia del particular un acto que se estima contrario a derecho, pero sin que exista la intervención de un tercero que resuelva de manera imparcial, toda vez que es la misma autoridad emisora del acto lesivo, la que se va a pronunciar sobre la legalidad de éste, teniendo la facultad de dejarlo sin efectos, esto es revocarlo, modificarlo para determinados efectos o reiterarlo.

Teniendo en cuenta que a los recursos interpuestos por los gobernados en la fase oficiosa, necesariamente deberá recaer una resolución, ya sea expresa o ficta, el particular puede combatir dichos actos ante los tribunales, sean estos administrativos o judiciales, constituyendo esta instancias, la jurisdicción administrativa, toda vez que es en esta etapa en la cual el Juez resolverá la controversia planteada, aplicando el derecho al caso concreto.

47 Vázquez Alfaro, p. 61.

Por tanto la jurisdicción administrativa debe ser entendida simple y llanamente como la aplicación del derecho por parte de los tribunales judiciales o administrativos a una controversia suscitada entre la Administración Pública y los gobernados.

3. Jurisdicción retenida y jurisdicción delegada

Antes de referirnos a lo que constituye la jurisdicción retenida y delegada, es necesario hacer una diferenciación a grandes rasgos entre el sistema contencioso francés y norteamericano, pues con base en ella se comprenderán mejor dichos conceptos.

El sistema francés o administrativista se caracteriza por la existencia de tribunales administrativos ubicados en el seno del Poder Ejecutivo, siendo estos tribunales los órganos encargados de dirimir las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública, (centralizada o paraestatal).

Por otra parte en el sistema angloamericano o judicialista, los tribunales que conocen de dichas controversias forman parte integrante del Poder Judicial, de ahí que a este sistema se le denomine "judicialista", atribuyéndose exclusivamente a los órganos judiciales la facultad de conocer las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo cual se deja el control de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa al Poder Judicial, pues este sistema considera que el hecho de que un órgano vinculado al Poder Ejecutivo sea el encargado de resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares implica una duplicidad de funciones.

El contencioso administrativo francés surgió de una peculiar interpretación al principio divisorio, según la cual debía prevalecer la igualdad e independencia entre los tres poderes, así al Poder Judicial sólo le correspondía juzgar asuntos del orden común, sin estar facultado para pronunciarse con respecto a las controversias surgidas entre los particulares y la Administración Pública, toda vez que al quedar sometidos los

asuntos de esta última al Poder Judicial implicaba una dependencia del Poder Ejecutivo con respecto al Poder Judicial.

Fue así como por la influencia de esta particular interpretación a la teoría divisoria surgió el Consejo de Estado Francés, que desde sus orígenes se creó como un órgano enclavado en el seno del Poder Ejecutivo, lugar que aun mantiene, facultado inicialmente únicamente para instruir los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva fuera dictada por un soberano, es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida, pues sus fallos eran emitidos por la propia administración activa, este sistema prevaleció hasta el año de 1872. Posteriormente se otorgó al Consejo de Estado Francés facultades para instruir el juicio y emitir la resolución que correspondiera, es a partir de ese momento cuando aparece la denominada justicia delegada.

Para Manuel Lucero Espinoza la "jurisdicción retenida es la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la Administración Pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía." Por otra parte "la jurisdicción delegada, se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la Administración Pública."⁴⁸

A este respecto el Doctor Gonzalo Armenta Calderón nos señala que "clasificar a los tribunales administrativos en relación con su grado de dependencia con la administración activa, nos lleva a distinguir entre jurisdicción retenida, jurisdicción delegada y jurisdicción autónoma. En el primero de los casos nos referimos a los órganos que situados dentro de la administración activa, pronuncian sus resoluciones como parte de la misma. Sus fallos se emiten por los propios órganos del Poder Ejecutivo. En cambio, la justicia delegada recae en un órgano o tribunal administrativo que no es parte activa de la Administración, pero dicta sus resoluciones a nombre de dicha autoridad... Finalmente, la plena autonomía se refiere a tribunales independientes

que sin estar contemplados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, tampoco están adscritos al Poder Ejecutivo.”⁴⁹

⁴⁹ "El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración Orgánica al Poder Judicial e Independencia Jurisdiccional" Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, año 3, número 10, P. 58.

II. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Concepto

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, "entiéndase por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o procedimiento administrativo".

De la definición antes apuntada claramente se advierte que un tribunal de lo contencioso administrativo puede estar integrado orgánicamente al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo. El sistema francés o administrativista sitúa a estos tribunales dentro del marco del Poder Ejecutivo, en tanto que el sistema angloamericano o judicialista los ubica en el ámbito del Poder Judicial. Nuestro país ha tenido una influencia determinante del sistema francés, toda vez que enmarca a los tribunales de lo contencioso administrativo en el seno del Poder Ejecutivo. Pero a efecto de valorar las virtudes e imperfechos que ha tenido esta tendencia en nuestro país es necesario realizar un análisis de los orígenes, la evolución y la situación actual de nuestro contencioso administrativo

2. Sujetos

Pero ¿quiénes son las partes que intervienen en un proceso contencioso administrativo?, si tenemos en cuenta la naturaleza jurídica de esta institución advertimos que en primer término es necesario que exista una contienda o conflicto de intereses entre dos sujetos, en donde un organismo jurisdiccional sea el encargado de

resolver de manera imparcial la controversia que se suscite con motivo de un acto de autoridad.

□ **A. El administrado**

En primer término podemos mencionar a los particulares afectados por la emisión de un acto administrativo. Trátese de personas físicas o morales. Por acto administrativo entendemos *prima facie*, aquel que expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales. Serra Rojas define al acto administrativo como: "una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"⁵⁰

□ **B. La Administración Pública**

Teniendo en cuenta el concepto de acto administrativo, podemos advertir por otra parte, dentro de los sujetos que intervienen en el contencioso administrativo, a la autoridad administrativa que unilateralmente emite el acto, siendo este sujeto la Administración Pública, a este respecto el artículo 90 de nuestra Constitución Federal establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

⁵⁰ "Derecho Administrativo", p. 226.

Administración centralizada

Dentro de esta forma de organización administrativa todos los órganos que en ella se integran se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia hasta llegar a la cabeza, representada por el Presidente de la República, así dentro de esta estructura tenemos a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Administración paraestatal.

En esta segunda categoría, es decir, dentro de las entidades paraestatales se encuentran: los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

□ **C. El tercero interesado.**

En términos generales se entiende por tercero a aquella persona que no interviene en la celebración de un acto, sea que dicho acto lo afecte legalmente o no.

3. Orígenes del Contencioso Administrativo

Atendiendo a sus caracteres más generales podemos decir que existen dos sistemas tradicionales para el control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública: el contencioso francés y el contencioso norteamericano.

A fin de comprender el surgimiento y evolución de la Justicia Administrativa en México, es necesario poner los ojos por un momento en Francia, a efecto de hacer un cotejo tanto del juicio contencioso administrativo y fiscal imperante en nuestro país, con el contencioso administrativo francés, cuya influencia en nuestro derecho ha sido determinante.

□ **A. El Contencioso Francés**

El contencioso francés surge de una particular interpretación efectuada a la separación de las funciones del Estado y en particular de la distinción entre la administrativa y judicial, caracterizada la primera de ellas por la existencia de jurisdicciones administrativas completamente independientes de las jurisdicciones judiciales, pero al mismo tiempo independientes de la administración activa; es decir, ninguna función debía encontrarse sometida a la voluntad de la otra, siendo así que solamente al Poder Judicial le correspondía juzgar asuntos del orden común, sin inmiscuirse en asuntos competencia de la administración, toda vez que el hecho de que asuntos de la administración quedaran sometidos al Poder Judicial implicaba dependencia de un poder a otro.

En Francia el órgano jurisdiccional encargado de la materia administrativa es el Consejo de Estado Francés, el cual tiene una influencia determinante en nuestro contencioso administrativo, pero a efecto de entenderlo mejor es necesario realizar un somero análisis de los orígenes y creación del Consejo de Estado francés.

"Los orígenes del Consejo de Estado se remontan, a juicio de la mayoría de autores, a la Corte del Rey -de la época medieval-, que cumplía funciones de asesoría y que fue evolucionando hasta adquirir funciones jurisdiccionales.

A partir del siglo XIII, el rey consiguió que todas las resoluciones dictadas por los señores feudales pudieran ser revisadas por la Corte, paralelamente a esta se encontraba un cuerpo permanente de funcionarios encargados de estudiar los asuntos y preparar proyectos de resolución, al consolidarse el poder monárquico los señores feudales fueron substituidos por juristas para conformar el Consejo del Rey.

Fue durante el periodo de Luis XIV cuando se consolidó el Consejo del Rey, integrado por cuatro secciones y sus funcionarios se denominaban Consejeros del Rey. Esta estructura subsistió hasta 1789.

*Al triunfo de la Revolución Francesa esta organización fue disuelta por los revolucionarios franceses, quienes la consideraban un órgano vinculado al antiguo régimen*⁵¹.

Es así como de la rígida interpretación de la teoría de separación de poderes, surgen las bases para el establecimiento de la jurisdicción administrativa y la prohibición de que tribunales judiciales conocieran de los asuntos de la Administración, suprimiéndose los Consejos hasta entonces existentes, y creándose un Consejo de Estado formado por el Rey y sus ministros.

Esta teoría se consolidó en el artículo 13 de la Ley del 24 de agosto de 1790 cuando la Asamblea Francesa proclamó: "Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de felonía perturbar de cualquier manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administrados a causa de sus funciones. Posteriormente dicha interpretación al principio de la división de poderes fue adoptada por la Constitución Napoleónica del año VIII, instituyendo en su artículo 52, que el Consejo de Estado Francés se encontraba facultado para resolver las controversias que pudieran surgir en materia administrativa. "⁵²

"Art 52.- Bajo la dirección de los cónsules, un Consejo de Estado, está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública, y resolver las dificultades que puedan surgir en materia administrativa."

Paralelamente al Consejo de Estado fueron creados en el ámbito local los Consejos de Prefectura, estos órganos sólo elaboraban dictámenes, sujetos a la aprobación del jefe de Estado, ejerciéndose lo que comúnmente se llama justicia retenida.

51 Vazquez Alfaro, p.165.

52 Ojeda Paullada, p. 5.

La estructura del Consejo de Estado fue dividida en cuatro secciones y sus atribuciones se resumían en las siguientes:

- a) Prepara las leyes que el órgano legislativo debía aprobar;
- b) Elaborar los reglamentos de la administración; y
- c) Resolver las dificultades surgidas en materia administrativa.

En un principio el Consejo de Estado surgió como un tribunal administrativo de justicia retenida, esto es, únicamente formulaba proyectos de resoluciones, pues carecía de autonomía para dictar sentencias definitivas, de las cuales se encargaba el soberano. Sin embargo; posteriormente la Asamblea General proclamó la Ley Orgánica del 24 de mayo de 1872 que instauró una justicia administrativa completamente independiente, lo cual le otorgó al Consejo de Estado plena autonomía como un tribunal administrativo de justicia delegada investido de potestades para dictar sentencias a nombre del pueblo francés. Con el surgimiento de la jurisdicción delegada se incrementó el número de los recursos administrativos y se reconoció al Consejo de Estado el carácter de un juez de derecho común en materia administrativa.

Dentro de la competencia del Consejo de Estado Francés se encontraba la de conocer del recurso por exceso de poder, entendido como la acción por la que una persona que tuviera un interés (legítimo o simple), podía provocar la anulación de una decisión ejecutoria, por parte de un juez administrativo, en razón de la ilegalidad de esa decisión.

Tiempo después en el año de 1953 los Consejos de Prefectura franceses fueron reemplazados por tribunales administrativos regionales con competencia para conocer de los conflictos administrativos en primera instancia, convirtiéndose el Consejo de Estado Francés en un tribunal de apelación. En 1987 fueron creados los tribunales administrativos de apelación como órganos intermedios.

□ **B. El Contencioso Norteamericano**

Este sistema adopta una rígida interpretación al principio divisorio, en donde cada uno de los denominados poderes del Estado sólo es competente para realizar su propia y específica función para la que fue creado, por ende, se considera que los actos de la administración deben ser juzgados únicamente por los tribunales enclavados en el Poder Judicial, siendo inconcebible la existencia de tribunales administrativos encargados de juzgar los actos de la Administración Pública, situación que implicaría una flagrante violación al principio divisorio.

Asimismo con base en esta corriente se considera que la Administración debe ser juzgada en las mismas condiciones que los particulares; y por lo tanto, debe ser sometida a los tribunales de derecho común.

En Estados Unidos de Norteamérica existen tres tribunales competentes para controversias surgidas entre los particulares y la administración financiera, dos de ellos administrativos, esto es la Corte de Reclamaciones y el Tribunal de Impuestos y el último judicial, los Jueces Federales de Distrito, no obstante, las resoluciones emitidas por los órganos administrativos son susceptibles de revisión ante el poder judicial.

□ **C. El Contencioso de anulación y de plena jurisdicción.**

A efecto de estar en posibilidad de abordar el tema de los tribunales de lo contencioso administrativo en el sentido de precisar las diferencias que existen entre los de plena jurisdicción y los de simple anulación, es pertinente que señalemos en primer término en que consiste la plena jurisdicción, para precisar dicho concepto nos referiremos al significado literal que de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas "proviene de *jurisdictio-nis*, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. O

bien, si se atiende a las voces latinas *jus*, derecho, recto, y *dicere*, proclamar, declamar, *dedr*, significa proclamar el derecho".⁵³

Para Alfonso Cortina Gutiérrez el meollo del contencioso administrativo está en el de anulación y en el de plena jurisdicción.

El recurso de anulación esta dirigido siempre en contra de una "decisión ejecutoria", es decir, de un acto administrativo que emana unilateralmente de un órgano del Estado, dentro de su actuación soberana, de su poder de imperio; acto que por el interés general que corresponde al campo de derecho público en el que se desarrollan las funciones estatales, es ejecutable *per se*, sin previas formalidades del orden judicial.

En el de plena jurisdicción se pretende que un juez conozca en su conjunto de una situación creada al ejecutarse una operación administrativa; para usar las palabras de Hauriou, "en principio, la jurisdicción administrativa debe serlo en sede de contencioso de plena jurisdicción, para conocer de las operaciones administrativas que constituyen la ejecución de servicios públicos. Este principio ha sido discutido, pero, si no se admite, se condena a muerte el contencioso de plena jurisdicción, porque nada queda si éste no es el contencioso surgido del desarrollo de operaciones administrativas.⁵⁴

54 Páginas 169 y 170.

III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

1. Epoca Colonial

Se dice que en la Colonia Española los órganos encargados de conocer las apelaciones o los recursos presentados por los particulares en contra de los actos de los Virreyes o Gobernadores, eran las Audiencias Reales de las Indias, estos actos podían ser revocados o confirmados.

"Don Juan de Solórzano en su Política Indiana, Tomo IV, números 29 y 30, dice:

"...de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren á título de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de la Indias, así como en España se apela y se recurre al Consejo de Justicia de lo que se provee en el de la Cámara. Y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben este recurso".⁵⁵

No obstante lo anterior, el virrey o el gobernador se podían inconformar en contra de o resuelto por las Audiencias Reales ante el Real Consejo de indias.

"Aunque si todavía ellos tenazmente persistieren en su parecer o sintieren ser el caso de mera y absoluta gobernación, sin que en el haya punto que concierna a justicia contenciosa o dixeren y alegaren otras causas y razones para nos e ajustar a lo proveído por los Oidores, está mandado que les dexen pasar y correr con lo que ordenaren, para que así cesen y se eviten las ocasiones de encuentros, escándalos y disturbios que podrían resultar de lo contrario, y que se embien los autos al Real Consejo de Indias, habiéndoles hecho primero los Oidores las protestaciones yn requerimientos convenientes con la molestia debida, y poniendo unos y otros las razones y motivos que pudieren hacer por sus partes y en defensa de su jurisdicción,

⁵⁵ Carrillo Flores, p. 157.

*para que con eso pueda el Consejo quedar bien enterado de la causa y habiéndola visto, la vuelva a remitir y remita a quien más justicia tuviere".*⁵⁶

Como puede advertirse durante la época Colonial imperó en México un sistema de oposición de los particulares a las decisiones gubernativas.

Posteriormente, en 1786 encontramos la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, este ordenamiento no pretendió cambiar el anterior régimen, pero de su artículo 78 se desprende como innovación la creación de un Tribunal especial de apelación denominado Junta Superior de Hacienda, encargado de resolver los asuntos relativos a las rentas o intereses del Real Erario. En esta etapa la justicia administrativa no tenía autonomía, toda vez que la jurisdicción se ejercía a nombre del virrey, tal y como a continuación se desprende:

*"Por lo que toca al ejercicio de la jurisdicción contenciosa en los expedientes y negocios de mis Rentas, deberán los Intendentes conocer privativamente, y con absoluta inhibición de todos los Magistrados, Tribunales y Audiencias de aquel Reino, a excepción sólo de la Junta Superior de Hacienda; y también actuarán todas las causas en que tuviere algún interés o perjuicios mi Real Erario, o en que toquen o cualesquiera ramos y derechos suyos que estén en administración o arrendamiento, así en lo respectivo a las cobranzas como en todas sus incidencias, de modo que ninguno de los Intendentes, incluso el de México por lo respectivo a su Provincia, admitirá a las partes recurso ni apelación que no sea para la expresada Junta Superior en los casos y cosas que haya lugar, así como esta no podrá hacerlo de sus resoluciones sino por mi Real Persona por la Vía reservada de Indias."*⁵⁷

Asimismo es pertinente destacar la existencia de un peculiar instrumento que en esa época se denominó "amparo", que en realidad constituía un interdicto posesorio, que como su nombre lo indica se utilizó para la protección de los derechos personales

56 Carrillo Flores, p. 157.

57 Carrillo Flores, p. 154.

como la propiedad y la posesión, aun en contra de actos provenientes de las autoridades administrativas.

Del breve recorrido que hemos realizado a la época colonial, advertimos un lejano antecedente del contencioso administrativo, que en realidad era un contencioso judicial, toda vez que eran autoridades judiciales (las Audiencias y el Consejo de Indias) las encargadas de resolver los asuntos en los que intervenían los particulares y la administración, de donde la mayoría de autores coinciden en afirmar que durante la época colonial predominó el sistema judicialista, toda vez que el contencioso administrativo carecía de materia determinada, así como de un procedimiento sistemático, además de la gran confusión que existía en todos los ordenes del derecho, la cual culmina cuando se determina la ya abordada, teoría divisoria.

Finalmente encontramos la existencia de la Constitución de Bayona, la cual reunía en el Consejo de Estado las funciones de administrador y juzgador, lo cual corrobora la gran confusión de poderes a que se ha hecho referencia, y que al decir de Carrillo Flores fue "el primer cuerpo legal que señala entre nosotros, la existencia de lo Contenciosos-administrativo."⁵⁸

2. Constitución de Cádiz

De la Constitución de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, se destaca la creación de un Consejo de Estado, como único Consejo del Rey. Este ordenamiento legal tampoco marcó un procedimiento a seguir para lo contencioso administrativo.

Como fue señalado en el capítulo que antecede el principio de la división de poderes fue acogido por esta Constitución, no obstante admitía algunas excepciones: "ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, abocar causas pendientes, ni mandar a abrir los juicios fenecidos"(Art.246), asimismo: "Los

58 Página 55.

Tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado”(Art.245) con las cuales bien podía fundarse la existencia de un juez que residenciara los actos administrativos, empero, no era posible enjuiciar al poder ejecutivo o administrador depositado en la persona del Rey (en España) o del Virrey en (Nueva España): “la persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad (Art.168) por el contrario se le encargaba de “Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia” (Art.171).”⁵⁹

En este periodo era inconcebible la existencia de un tribunal situado en el ámbito del poder ejecutivo, lo cual equivalía a reunir dos funciones en una sola. Aun y cuando los ciudadanos afectados por un acto de autoridad podían reclamar sus derechos, ante un Tribunal de Residencia, que conocía de la responsabilidad civil y penal de los funcionarios y empleados de los poderes, no se reconocía la existencia de un contencioso administrativo, siendo el Supremo Tribunal de Justicia el que conocía en última instancia de las causas civiles y penales.

3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Consumada la Independencia de México, se creó una Junta Provisional de Gobierno encargada de gobernar interinamente al país, posteriormente; instaurado el Constituyente se produjeron las Bases Constitucionales y en específico en la Base Quinta se expresó que toda vez que los poderes existentes no debían quedar reunidos en uno solo, se reservaba al Congreso el ejercicio exclusivo del Poder Legislativo, el Ejecutivo se delegó en las personas que integraban la regencia y el Judicial en los Tribunales existentes. Constituyendo este ordenamiento el principal antecedente de nuestra primera Constitución Federal de 1824, además de que se tenían los antecedentes plasmados durante la época colonial, los de la Constitución de Bayona nunca vigente y la de Cádiz de 1812, siendo determinante la influencia de la Constitución norteamericana de 1787.

⁵⁹ Nava Negrete, “Derecho Procesal...”, p. 265.

Debido al gran poder de que gozaba el Constituyente, Agustín de Iturbide decidió disolverlo e instaurar una Junta Nacional Instituyente que por la mayoría de sus votos aprobó el Reglamento Provisional del Imperio, en este ordenamiento nuevamente se establece que el sistema de gobierno se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales son incompatibles en una sola persona o corporación, por ende, no se contemplaba la posibilidad de que un tribunal se situara en el seno del Poder Ejecutivo, además de que no se permitía que los tribunales del Poder Judicial conocieran de actos del Poder Ejecutivo. En opinión de nuestro maestro Alfonso Nava Negrete, en cierta forma podría sostenerse en esa época la existencia del contencioso administrativo, como a continuación se transcribe:

"El poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto" (art.29, sección IV. del Poder Ejecutivo). Bien podría sostenerse con base en el último párrafo la existencia del Contencioso Administrativo y más aún con la declaración escueta del artículo 79 (Sección V, capítulo II. Del Supremo tribunal de Justicia) que establece entre las facultades del supremo tribunal: Juzgará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después". Empero, en ningún apartado del referido artículo ni el precepto ulterior encontramos responsabilidad alguna que la en que puede incurrir en materia criminal o aquella que nazca de un juicio de residencia. Fue un cuerpo legal de efímera existencia aprobada en febrero de 1823, en marzo Iturbide reunía al Constituyente que había disuelto y ante él abdicaba en el mismo mes y año.⁶⁰

Posteriormente se presentó un proyecto de Constitución Política de la Nación Mexicana, en el sólo se hablaba de causas civiles y criminales, este instrumento disponía: "la nación ejerce sus derechos por medio de ...: 5º, los senadores que las hacen respetar (las leyes) a los primeros funcionarios", senadores que conforme a la base 8ª estaban encargados de "... juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del tribunal supremo de justicia, y a los

60 "Derecho Procesal...", p.16.

secretarios de estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada..."⁶¹

El 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la Federación, ordenamiento que contempló al igual que los anteriores instrumentos el principio divisorio. Posteriormente el 3 de octubre del mismo año se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se mencionó los constituyentes de 1824, ya tenían diversas influencias a seguir, no obstante fue determinante la Constitución norteamericana. En lo que hace a la estructura del Poder Judicial de la Federación, esta fue recogida por el artículo 123 de nuestra Constitución Federal, el cual establecía, que el Poder Judicial de la Federación residirá en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

Es de particular importancia señalar que la Constitución de 1824 en su artículo 134, fracción II confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de decidir las controversias sobre los contratos o negociaciones celebrados por el gobierno federal o sus agentes; lo cual constituía un restringido proceso administrativo, llevando implícita la presencia de lo contencioso administrativo.

Posteriormente los conservadores propusieron reformas a la Constitución, con la finalidad de conformar un gobierno centralista y suprimir el federalismo, a lo cual los liberales se opusieron, de cuya pugna surgieron las Bases para la Nueva Constitución expedidas el 15 de diciembre de 1835, este ordenamiento terminó con el gobierno federal. Por otra parte en su artículo 14, disponía:

*"Una ley sistamará la hacienda pública en y todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo."*⁶²

61 Nava Negrete, "Derecho Procesal...", p. 16.

62 "Derecho Procesal...", p. 17.

Asimismo se determinó que el tribunal encargado de resolver los asuntos contenciosos de la hacienda pública quedaría ubicado dentro del Poder Judicial, lo anterior derivado del artículo 4 de dichas bases, que establecía la división de poderes, así como la existencia de un arbitro encargado de vigilar que ninguno de estos invadiera la esfera de competencia de los otros.

4. Constitución Centralista de 1836

Nos encontramos en el análisis de la primera Constitución centralista, se le otorga la denominación de Constitución de las Siete Leyes, en virtud de estar integrada por Siete Leyes Constitucionales, si bien en las Leyes Constitucionales Tercera, Cuarta y Quinta se contempló la existencia y atribuciones de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en ningún precepto en particular se consignaba la división de poderes del poder central. Es de singular importancia la existencia de un Supremo Poder Conservador, que tenía la facultad de ejercer el control constitucional sobre determinados actos de los otros poderes.

Al igual que los ordenamientos antes analizados, esta Constitución prohibió la existencia de tribunales de lo contenciosos administrativo ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo, sin embargo, se instituyó el proceso contencioso administrativo en el ámbito del Poder Judicial, otorgándose competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer los litigios sobre los contratos o las adquisiciones realizadas por el gobierno. Por otra parte se establece el contencioso fiscal, el cual instituía tribunales de hacienda, el cual se contemplaba en el artículo 1º de la Ley Quinta de la siguiente forma: "el poder judicial de la república se ejercerá por una Suprema Corte de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que establecerá la Ley de la materia y por los juzgados de primera Instancia." En contra de las sentencias que emitían los tribunales de hacienda se podía acudir a los tribunales superiores de los departamentos, quienes conocían de los recursos de nulidad y en última instancia la Suprema Corte de Justicia.

Por otra parte, el artículo 2º, fracción III, de la Primera Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, introdujo un medio de impugnación judicial que se calificó de reclamo, contra las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública, que expidieran el Presidente o los Gobernadores de los Estados.⁶³

En lo que a las controversias fiscales se refiere, en términos de la Ley de 20 de enero de 1837, era el Poder Judicial el encargado de resolverlas, este ordenamiento en su artículo 1º regulaba la facultad económica coactiva y autorizaba ejercerla a los ministros de la Tesorería General de la República, a los jefes principales de hacienda de los departamentos, a los administradores y a los empleados encargados de la cobranza de renta, contribuciones y deudas del erario. Para que se pudiera impulsar el contencioso fiscal se debía haber garantizado el interés fiscal, mediante depósito de la cantidad adeudada o embargo.

En 1842, instaurado en nuevo Congreso Constituyen (las Bases de Tacubaya de 1841 abrogaron la vigencia de las 7 Leyes) tuvo a su cargo el conocer de dos especiales proyectos:

En el primero de ellos se establecía expresamente la división de poderes, era inconcebible que el Poder Ejecutivo conociera de las atribuciones o facultades reservadas al Legislativo o Judicial, En tanto que la materia administrativa era competencia de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Senadores. En suma no era factible la existencia de un Tribunal Administrativo tipo francés.

El segundo de los proyectos no experimento un notable cambio, en lo que hace al texto en el que se consignaba la división de poderes, únicamente se modificó la redacción, sin sufrir cambios de contenido: "Art 33. El Poder Público se distribuye en general y departamental, en la manera que establezca esta Constitución; y tanto el uno como el otro, se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que

63 Fix Zamudio p. 79.

jamás se puedan reunir dos o más de estos Poderes, en uno, ni delegar alguno de ellos en otro sus facultades”

5. Bases Orgánicas de 1843.

Inconformes los Conservadores con la obra del Constituyente, el Presidente Nicolás Bravo, desconoció al Congreso Constituyente para dar paso a la integración de una Junta Nacional Legislativa, la cual fue la encargada de elaborar un proyecto de Bases Constitucionales, que culminó siendo un proyecto de Constitución denominado Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionado por Santa Anna en el año de 1843, publicado con el nombre de “Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa”.

Este instrumento continuo con la separación de Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prohibiendo se reunieran dos o más de estos en una sola persona o corporación.

La relevancia que tuvieron estas Bases fue la de Conservar la subsistencia de los Tribunales especiales de Hacienda. Por otra parte, se excluyo toda injerencia de la Suprema Corte de Justicia en asuntos administrativos y económicos del Estado y de los departamentos (Art. 119-III). Paralelamente se organizó un Consejo de Estado dotado de funciones consultivas; es decir, tenía la obligación de “dar dictamen al gobierno en todos los asuntos que las bases le exigieran y en los demás que lo consulten (Art. 111).⁶⁴ Este Consejo de Estado se encontraba compuesto por 25 personas calificadas y dividido en cinco secciones que correspondían a las cinco Secretarías que existían en esa época.⁶⁵ La duración de estas Bases fue hasta 1846. Durante su vigencia el Congreso que se encontraba instalado fue disuelto por el Presidente interino Canalizo. Posteriormente reinstalada por el General Herrera, después de una serie de movimientos en el poder Mariano Salas, pedía el regreso de Santa-Anna, el restablecimiento de la Constitución de 1824 y la convocatoria para un nuevo Congreso

64 Carrillo Flores, p. 166.

65 Vázquez Alfaro, p. 180.

Constituyente, que cumplió con las veces de Congreso ordinario. Integrada la comisión para la creación de la nueva Constitución surgieron dos corrientes; la primera integrada por la mayoría (Rejón, Cardoso y Zubieta) pugnaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824 y su posterior reforma; y la segunda, identificada por el voto particular de Mariano Otero, únicamente proponía cambios a la Constitución de 1824, que constituye el primer precedente del origen de nuestro Juicio de Amparo, lo anterior fue concebido en el artículo 19 del Acta de Reformas de 5 de abril de 1847, de la siguiente forma:

*"Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que lo motivare."*⁶⁶

6. Acta constitutiva y de reforma de 1847

Al haber sido aprobado el proyecto de reformas a la Constitución de 1824, finalmente fue restablecido el sistema federal, en la Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, conforme a este ordenamiento quien conocía de las cuestiones contencioso administrativas era el Poder Judicial.

7. Bases Para la Administración de la República y Ley Lares

Diversos autores comienzan el estudio de lo Contencioso Administrativo a partir del análisis de la Ley Lares o Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, e incluso afirman que se debe a Teodosio Lares la creación de dicha Ley, pero a efecto de establecer la relevancia de este ordenamiento a continuación nos ocuparemos de su breve análisis.

⁶⁶ Nava Negrete, "Derecho Procesal..." p. 277.

Preceden a la referida Ley, por un corto espacio de tiempo, las Bases para la Administración de la República, de 23 de abril de 1853, elaboradas en el periodo de Santa Anna, en las cuales encontramos el fundamento legal de lo Contencioso Administrativo, tal y como se aprecia del texto extraído de su artículo 9, el cual expresaba: "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se verse sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante promover cuando convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho se nombrará un procurador general de la nación ...", que en la Suprema Corte de Justicia "...y en todos los Tribunales superiores, será recibido como parte de la nación...". 67

Al lado del Procurador General de la Nación se creó el Consejo de Estado, cuya mas importante función fue la de ser un cuerpo consultivo para los distintos ministerios del gobierno. Además de haber sido este Consejo el órgano encargado de dirimir los negocios contencioso administrativos.

Ahora bien, el lo que se refiere a la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, también conocida como "Ley Lares", en honor a su autor Teodosio Lares, aprobada junto con su reglamento por el Congreso de la Unión, el 25 de mayo de 1853, ésta fue el primer ordenamiento legal basado en el modelo francés, al disponer el establecimiento de un Consejo de Estado, integrado por 21 personas, dividido en cinco secciones, correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado.

Esta ley se caracterizó por lo que la doctrina denomina "justicia retenida"; es decir, era la propia Administración activa, carente de autonomía y de jurisdicción propia, la encargada de pronunciarse sobre los asuntos de lo contencioso. Los asuntos eran decididos en una primera instancia por el Consejo de Estado y en segunda por el Consejo de Ministros.

67 Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Procesal..." p. 278.

La ley que nos ocupa se integraba por catorce artículos, los cuales debido a su relevancia a continuación se transcriben:

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

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

A las obras Públicas.

A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

A las rentas nacionales.

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

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

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

Art. 3º. Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se provenga en el reglamento que se expedirá en esta ley.

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

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

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

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

Art. 8º. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin

haber presentado antes una memoria a la autoridad administrativa.

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

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

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

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

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

Art. 14º. Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley.⁶⁸

No obstante que esta ley constituye el primer antecedente formal del Contencioso Administrativo fue declarada inconstitucional por los tribunales judiciales federales, debido a la gran influencia que en ese entonces tuvo la tesis sustentada por el ministro de la Suprema Corte de Justicia, Don Ignacio Luis Vallarta, quien afirmaba que la existencia de tribunales administrativos ubicados en la esfera del Poder Judicial, transgredía el principio constitucional de la división de poderes, pues se reunían dos poderes en unos sólo; es decir, el Ejecutivo y el Judicial en la figura del Presidente de la República, en tanto que la existencia de tribunales administrativos, encargados del

68 Treviño Garza, pp. 13 y 14.

ejercicio de la función encomendada al Poder Judicial se encontraban situados en la esfera competencial del Poder Ejecutivo.

8. Constitución Mexicana de 1857

Durante la presidencia de Ignacio Comonfort en el año de 1856, se expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", cuyas consignas no continuaron vigentes hasta la promulgación de la Constitución de 1857, en este Estatuto no se dejaba de contemplar la materia contenciosa administrativa, toda vez que en su artículo 98 se establecía la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias entre los particulares y la administración con motivo del otorgamiento de una concesión, así como dirimir las disputas sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes. Una vez instalado el Congreso, resultado del triunfo del pensamiento liberal, el 5 de febrero de 1857 fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y en su artículo 50, dispuso: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos p más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".⁶⁹

Derivado de la Inconstitucionalidad de la Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, en tanto permitía la existencia de tribunales administrativos situados en la esfera del Poder Ejecutivo, la Constitución de 1857 en su artículo 97, fracción I, estableció que la justicia administrativa en México sería impartida por los tribunales de la Federación, por ser estos los órganos competentes para conocer de las controversias suscitadas por la aplicación y cumplimiento de las leyes fiscales federales, este criterio fue recogido por los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897 y del 26 de diciembre de 1908, toda vez que en estos ordenamientos se encontraban regulados los procedimientos seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales, en los asuntos de nacionalidad y extranjería, expropiación por causa de utilidad pública, y patentes de invención.

69 Nava Negrete, "Derecho Procesal..." p. 282.

En suma, la doctrina mexicana de aquella época no concibió la existencia de un tribunal de lo contenciosos administrativo de tipo Europeo, el cual hacía juez de su propios actos a la administración activa, aunado a la prohibición constitucional de que se reunieran dos poderes en una sólo, prevista en el artículo 50. Fue así como el Poder Judicial Federal fue el sustituto del Consejo de Estado previsto en la Ley Lares. Sobre este particular cabe hacer mención que sí bien es cierto que a través del denominado recurso de amparo, previsto por el artículo 16 de la Constitución de 1857, se garantizaba al gobernado la legalidad de la actuación de la autoridad, el juicio de amparo constituye un medio de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, en tanto que el contencioso administrativo es un medio de control de legalidad.

IV. EL CONTENCIOSO FISCAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

En sus orígenes, nuestra Ley Suprema, vigente a partir del 5 de febrero de 1917, continuó el sistema judicialista; es decir, seguían siendo los tribunales de la Federación los órganos competentes para conocer de todas las controversias del orden civil y criminal, tal y como lo establecía el artículo 104 fracción I, quedando excluidas del texto constitucional las controversias administrativas; no obstante, la doctrina, la legislación y la jurisprudencia resolvieron que si bien la materia administrativa no se encontraba referida de manera expresa si se contemplaba en un sentido amplio, en virtud de que no estaba bien definida la diferencia entre la materia civil y la administrativa, aunado a que esta última no había alcanzado su grado de autonomía.

Por otra parte, tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934, como la de 1936 concedieron competencia a los jueces federales para conocer en primera instancia de las controversias que se suscitaren con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando debiera decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.⁷⁰

Para resolver las controversias administrativas se contemplaron dos vías, el Juicio de Amparo y el proceso de legalidad, denominado Juicio de Oposición que culminaba en una tercera instancia con el Recurso de Súplica. En lo que hace al Juicio de Oposición, este se tramitaba en primera instancia ante los jueces federales de Distrito, y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito, finalmente contra la sentencia de segundo grado podía interponerse el Recurso de Súplica o bien el Juicio de Amparo. Estos medios de impugnación se encontraban regulados por la Ley de Amparo de 1919, los administrados podían elegir cualquiera de los dos y las

70 Fix Zamudio P. 81.

autoridades únicamente el Recurso de Súplica, el cual constituyo un antecedente del Recurso de Revisión Fiscal.

Se dice que el Recurso de Súplica surge debido de la insuficiencia del Juicio de Amparo "para fijar la interpretación de las leyes federales en los casos en que éstas debían ser aplicadas por los Tribunales del Orden Común, ya que la sentencia de amparo no podía modificar la dictada por dichos tribunales", y que como remedio se instauró el recurso de súplica. Es de la diferenciación que la Ley de Amparo hace entre el Juicio de Amparo y el Recurso de Súplica, en donde encontramos expresamente reguladas las contiendas administrativas, y así se estableció que habiendo violación de garantías individuales en la aplicación o interpretación de una ley federal o tratado internacional, la vía procedente era el Juicio de Amparo, en tanto que si no existía violación pero si una contienda con respecto a la interpretación o aplicación de alguna de dichas leyes procedía el Recurso de Súplica.

Finalmente el Recurso de Súplica fue suprimido por reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, publicada el 18 de enero de 1934. Así empezó a modificarse paulatinamente la tradición de otorgar a los tribunales ordinarios el conocimiento de las controversias administrativas, aunado a la desaparición de los Juicios de Oposición.

2. El Jurado de Penas Fiscales.

Posterior a la Constitución de 1917 encontramos el surgimiento de diversos organismos administrativos, para tal efecto comenzaremos el estudio del Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales de en el año de 1924.

Este organismo fue creado con la finalidad de imponer multas a los infractores de las leyes fiscales, siempre y cuando se tratara de multas mayores a veinte pesos, a cuya imposición precedía un pedimento notificado a las partes por la oficina recaudadora, así como el aseguramiento del interés fiscal. A efecto de imponer la

sanción que en derecho correspondiera, se daba trámite al expediente valorando las pruebas que ofrecieran los causantes, apreciando los hechos y el derecho.

En lo que respecta a la imposición de las multas menores a veinte pesos, estas eran competencia de las Oficinas Recaudadoras.

Para la cuantificación de la multa el Jurado contaba con un máximo y un mínimo fijado por la ley. Los actos que emitía el Jurado eran eminentemente administrativos, sin que pudiera conocer de su revisión, lo cual era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyos actos también eran eminentemente administrativos. La interposición del recurso de revisión era optativo para el particular, ya que podía recurrir ante el Juzgado de Distrito.

Con motivo de la Ley de 9 de julio de 1924 se otorgó competencia al Jurado para conocer en revisión de las multas impuestas por las Oficinas Recaudadoras, este recurso debía interponerse dentro de los 8 días siguientes a aquel en que se hubiera comunicado la sanción, de cuya promoción se corría traslado al Jurado de Penas Fiscales. Posteriormente se practicaba el aseguramiento de la materia de la infracción, seguidamente el Jurado se encontraba en posibilidad de recibir las pruebas que las partes ofrecieran y de emitir la resolución que en derecho correspondiera.

El Jurado se encontraba integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por representantes de los causantes

3. Jurado de Infracciones Fiscales

Por decreto de 12 de mayo de 1926 se cambió la denominación de Jurado de Penas Fiscales por la de Jurado de Infracciones Fiscales, en el texto de su artículo 1º se habla de sanciones y no de penas. En lo que respecta a su competencia, esta se amplió, para quedar de la siguiente manera:

"Art. 8 El jurado de Infracciones Fiscales conocerá en revisión de las multas, recargos, derechos adicionales de que trata la

Ordenanza General de Aduanas y demás sanciones establecidas por las Leyes Fiscales e impuestas por las oficinas a que se refiere el artículo 1º de la presente Ley"

No obstante lo anterior, de ninguna forma se afectó su facultad de actuar como órgano revisor de las sanciones Impuestas por la Oficinas Recaudadoras, con la Innovación de que este medio de defensa podía interponerse no solamente por escrito sino también verbalmente, cuando la responsabilidad no excediera de \$50, 00, este se promovía en el acto de notificación ante el empleado que diera a conocer la multa.

Asimismo cabe señalar que por vez primera se expresó la definitividad de las resoluciones emitidas por el Jurado de Infracciones Fiscales, lo cual se encontraba consignado en la adición del artículo 35 de ese ordenamiento: "La resolución del Jurado será la definitiva y firme del negocio en el caso de que se Interponga el recurso de revisión, y no dará lugar a nueva instancia ante el mismo Jurado ni ante alguna otra oficina, salvo lo dispuesto por el artículo 25 de esta Ley".⁷¹

Por reforma de 25 de febrero de 1927, se declaró incompetente al Jurado para pronunciarse con respecto a recargos de impuestos, lo anterior en virtud de que teniendo en cuenta la naturaleza de dichos conceptos, esto es , por ser la indemnización que tiene derecho a recibir el fisco por mora de los contribuyentes, no podía considerarse que tuvieran la calidad de una pena y por ende, su conocimiento no era competencia del Jurado de Infracciones Fiscales.

A través de las circulares números 21-13 de 2 de febrero de 1928 y 21 (015)"28"/35(I) de 26 de julio de 1928 se estableció, respectivamente; que en los casos en que se promoviera recurso de revisión en forma verbal, además de la Inconformidad debían añadirse los hechos que la motivaren, mientras que en la segunda circular se agregaba que una vez admitido el recurso y garantizado el interés fiscal se suspendería el procedimiento de cobro. En una tercera circular número 21-38-346, se determinó que los fallos del Jurado se harían del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁷¹ Nava Negrete, "Derecho Procesal..." pp. 302-303.

Finalmente por decreto de 27 de mayo de 1926 se declaró expresamente la incompetencia del Jurado para conocer en materia de recargos, para quedar de la siguiente forma:

"Artículo único. Se reforma el artículo 8 del Decreto de 27 de mayo de 1926, para quedar como sigue:

*Art. 8. El Jurado de Infracciones Fiscales conocerá en revisión de las multas y demás sanciones establecidas por las leyes fiscales, impuestas por las Oficinas a que se refiere el artículo 1º de la ley. El propio Jurado no tendrá competencia para conocer en materia de recargos."*⁷²

4. Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta

Se creó a partir de la vigencia de la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos Vigentes sobre Sueldos, Salarios y Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas de 21 de febrero de 1924. Este cuerpo revisor era el encargado de pronunciarse con respecto a las reclamaciones formuladas por los particulares en contra de las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras, sin que en forma alguna fuera exclusivo de estos ya que de igual forma podían interponerlo las oficinas receptoras. Los primeros dentro de los diez días, contados a partir de que la resolución hubiere sido notificada y los segundos desde el momento en que la resolución era dictada o diez días después. La interposición del recurso únicamente suspendía el procedimiento de cobro cuando se aseguraba el interés fiscal.

En contra de la resolución de la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta podía interponerse recurso de apelación ante la Secretaría de Hacienda, mismo que desapareció por reforma de 18 de marzo de 1925, con la instauración de que el recurso se promovía por triplicado ante la Junta Calificadora, la que remitía el original a la Junta Revisora acompañado de las razones que tuvo para su calificación, este medio de defensa lo podían intentar tanto los causantes como los jefes de las oficinas receptoras.

⁷² Nava Negrete, "Derecho Procesal..." pp. 303-304.

La Junta se integraba por representantes de los causantes elegidos por la Secretaría de Hacienda, así como por representantes de la Secretaría de Hacienda y Economía.

Las resoluciones que emitía la Junta eran eminentemente administrativas, aun y cuando contaba con diversos órganos integrantes y se proclamara su autonomía con respecto al Ejecutivo.

5. Jurado de Revisión

Este Jurado se creó como órgano supremo para conocer del recurso de revisión, a través de la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal de 11 de febrero de 1929.

A diferencia de los organismos que lo precedieron desde su surgimiento quedó bien definida la naturaleza jurídica del Jurado de Revisión, de la siguiente manera: " Art. 1. Se instituye un Jurado de Revisión como supremo órgano administrativo fiscal, para conocer el recurso de revisión establecido por la presente ley."⁷³ El recurso de revisión procedía en la vía administrativa de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 13 de la referida ley, y podía interponerse por los causantes inconformes con las resoluciones de las Juntas Calificadoras y demás autoridades fiscales; por las autoridades fiscales encargadas de administrar determinado impuesto, cuando la determinación debiera hacerse por las Juntas Calificadoras y se estuviera en desacuerdo con las resoluciones de estas; y por los infractores o presuntos infractores de las demás disposiciones legales.

El recurso de revisión se promovía verbalmente cuando el importe de la resolución impugnada era hasta \$50.00, cuando era mayor se hacía por escrito. Era

⁷³ Nava Negrete, "Derecho Procesal..." p. 305.

necesario para que se suspendieran los efectos de la resolución recurrida que se garantizara el interés fiscal. El procedimiento que se seguía era como cualquier otro, una vez presentado el aviso de inconformidad se hacía del conocimiento de los interesados, para que si lo estimaban conveniente se adhirieran al recurso dentro del plazo de 15 días, hecho lo cual se procedía a la admisión del recurso y se abría un periodo de pruebas para posteriormente emitir la resolución que en derecho correspondiera. Las resoluciones que emitía el Jurado tenían el carácter de definitivas, a este respecto la Suprema Corte determinó que las resoluciones que emitía el Jurado eran eminentemente jurisdiccionales, aun y cuando la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal lo definía como un organismo administrativo-fiscal.

El Jurado de Revisión fue eliminado por la Ley del 1 de diciembre de 1946.

Finalmente, en el mismo año en que fue creado el Jurado de Revisión, esto es por decreto emitido el 16 de enero de 1929, se concedieron facultades al ejecutivo para que realizara todas las reformas necesarias para la creación de un Código Fiscal de la Federación: asimismo se pretendía reformar las demás leyes fiscales existentes. Sin embargo, dicha encomienda sólo se quedó en un mero proyecto, que ahora podemos mencionar como un antecedente de la Ley de Justicia Fiscal, piedra angular del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

6. Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1932, tuvo como especial aportación a la materia fiscal, el establecer en su capítulo quinto el Juicio de Oposición que se tramitaba ante el Juzgado de Distrito que correspondiera al domicilio del opositor (actor), en contra de los procedimientos administrativos de ejecución, dentro de los 30 días contados a partir de la notificación del acto administrativo, previo otorgamiento de garantía del interés fiscal y pago de gastos de ejecución. En caso de no promover el Juicio dentro del tiempo señalado por la Ley se tenía por consentido el acto de autoridad.

La Suprema Corte de Justicia reconoció dicho recurso como un medio de defensa ordinario, toda vez que si no se agotaba previamente a la promoción del Juicio de Amparo, este era declarado improcedente. Este Juicio se caracterizó por ser muy largo y deficiente, lo que hacía perder el interés de los particulares, sin obtener resultados prácticos.⁷⁴

7. Ley de Justicia Fiscal y el primer Código Fiscal de la Federación de 1938

Es pieza fundamental para el estudio del Contencioso Fiscal la Ley de Justicia Fiscal, así como el parteaguas para la instalación en el ámbito federal del primer tribunal de tipo administrativo.

La comisión creadora de esta ley estuvo integrada por tres grandes juristas Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuen, designados a principios de 1935 por el entonces Secretario de Hacienda Narciso Bassols, en ese mismo año el nuevo Secretario de Hacienda ratificó la comisión integrada y el proyecto propuesto, para que un año después finalmente fuera aprobada la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1936, y en vigor a partir del 1º de enero de 1937, creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, al que en sus orígenes se encomendó la solución de lo contencioso fiscal, así como la depuración de los créditos del Tesoro y el enjuiciamiento de ciertos casos de responsabilidad del Estado.

Esta ley tuvo una corta vida pues fue abrogada por decreto de 30 de diciembre de 1938, no obstante, su esencia perduró con la creación del Código Fiscal de 1938.

74 Treviño Garza, p. 15.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se reconocía al Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal administrativo de justicia delegada, toda vez que fallaba en representación del Ejecutivo, pero sin que ello influyera en la emisión de sus fallos, ni tampoco dependieran de la opinión de la Secretaría de Hacienda o de cualquier otra autoridad administrativa.

Asimismo se sostuvo que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación no implicaba ataque al principio constitucional de la separación de poderes, consagrado en el artículo 49 de nuestra Ley Suprema, pues a efecto de salvaguardarlo surgieron en Francia tribunales administrativos.

Sirvieron como base para la creación de la Ley de Justicia Fiscal los antecedentes relativos a la materia administrativa, consignados en la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, así como la Legislación y la Jurisprudencia sobre el Juicio de Amparo, en lo que hace a este medio de defensa era una tendencia de la época considerarlo como la única vía que la autoridad jurisdiccional tenía para intervenir en los asuntos administrativos. Asimismo al ser interpretado el artículo 14 constitucional, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se estableció que toda vez que la Jurisprudencia ha sostenido en múltiples ocasiones que no era necesario que el Juicio previsto por dicho precepto se tramitara ante los Tribunales Judiciales, se desprendía la legalidad de los procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante las autoridades administrativas, infiriéndose razones mas que suficientes para reconocer la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación. En esta tesitura se estableció que sería un tribunal desde el punto de vista orgánico, formal y material, ejerciendo funciones eminentemente jurisdiccionales.

En lo que hace a los efectos de las sentencias del otrora Tribunal Fiscal, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, determinó:

"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 controlando 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 que sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal"*⁷⁵

Como puede advertirse la ley que nos ocupa si bien expresó que se debían especificar los efectos de las sentencias que dicho Cuerpo Colegiado emitiera, no se determinó la manera en que debían hacerse cumplir sus resoluciones.

Por lo que hace al nombramiento de los magistrados, se adoptó la manera de designación de los funcionarios del Poder Judicial; es decir, tanto los nombramientos como las remociones deberían ser ratificada por el Senado.

En sus inicios el tribunal fue organizado en cinco Salas, integradas por tres magistrados cada una.

Se acogió el procedimiento oral, así como la presunción de legalidad a favor de los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, salvo prueba en contrario.

Se habló de un juicio y no de un recurso el instaurado ante el Tribunal Fiscal, lo anterior teniendo en cuenta que un recurso implicaba continuidad dentro de un mismo procedimiento. En tanto que al promover un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación se pasará de una fase oficiosa; es decir, en la que interviene la actuación de la autoridad administrativa, a una fase contenciosa, en la cual el Tribunal declararía la nulidad de los actos impugnados y en casos excepcionales sus resoluciones llevarían implícita una condena, pero sin encontrarse dotado de facultades para hacer ejecutar sus fallos, y menos aun poder actuar como sustituto del órgano demandado en el ejercicio de sus atribuciones. A este respecto los redactores de la Ley de Justicia Fiscal quisieron reservar al Poder Judicial la facultad de hacer cumplir las sentencias, por lo que se estableció que contra los fallos emitidos por el Tribunal, el particular afectado

75 Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal

podía acudir al Juicio de Amparo, sin que para la autoridad demandada se estableciera medio de defensa alguno.

Se estableció que las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación, tendrían el carácter de cosa juzgada relativa; es decir, que la resolución emitida sólo podía ser destruida por una sentencia de Amparo, determinándose que la relatividad de una sentencia existe cuando el fallo es adverso al particular, pues cuando le sea favorable la cosa juzgada si es absoluta.

En el supuesto de que dos o más Salas dictaran fallos contradictorios, el Pleno podía intervenir a fin de fijar el punto central de una jurisprudencia, para el caso de que una Sala emitiera un fallo que contraviniera alguna Jurisprudencia, se podría interponer un recurso de queja, a efecto de revisar si en realidad había existido la violación y en caso de que esta se comprobara, poder revocar el fallo.

Finalmente, cabe precisar que la entrada en vigor de esta Ley fue muy discutida, sobre todo en lo que se refiere a su cuestionada constitucionalidad, pues se afirmaba que la existencia de dicho tribunal contravenía la esencia del principio divisorio, acogido por el artículo 49 de nuestra Ley Suprema, el cual prohibía la reunión de dos o más poderes en un solo órgano. No obstante las opiniones en contra, a 65 años de su creación el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano completamente autónomo y sobre todo dotado de plena constitucionalidad.

Substituyo a la Ley de Justicia Fiscal el primer Código Fiscal Federal, promulgado el 30 de diciembre de 1938, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1939, acogiendo en gran medida los principios bajo los que fue creada la Ley de Justicia Fiscal, tuvo como peculiaridad concentrar todos los principios jurídicos aplicables a los ingresos del Estado.

"El Código de 1938 se inspiró en la doctrina italiana al dividir el proceso formativo de la obligación tributaria en dos fases, la oficiosa ante la administración activa que excluye el impulso inicial del contribuyente y la contenciosa que se abre a

instancia del deudor del crédito fiscal y que se desarrolla en forma de juicio ante el Tribunal Fiscal, con justicia delegada.”⁷⁶

8. Reforma de 1946 al artículo 104 Constitucional

Como ha sido reiterado la constitucionalidad del Tribunal fue muy discutida, no obstante esta dejó de ser objeto de debate diez años después a su creación, con motivo de la reforma de 30 de diciembre de 1946, se consagró de manera expresa la constitucionalidad del Tribunal Fiscal, al agregarse un segundo párrafo a la fracción I del cuestionado artículo 104 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

“En los juicios en los que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de autonomía para dictar sus fallos.”⁷⁷

Puede advertirse como por medio de esta modificación se reconoce de manera indirecta la posibilidad constitucional de crear tribunales de lo contencioso administrativos, al establecerse la procedencia de recursos ante la Suprema Corte de Justicia, en contra de las sentencias emitidas por estos tribunales.

A este respecto es de precisar que inicialmente las sentencias que el tribunal emitía eran definitivas para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cambio los particulares podían acudir al Juicio de Amparo, motivo por el cual con la reforma antes citada se estableció la procedencia del recurso de revisión para las autoridades hacendarias, ante el Pleno del tribunal en contra de las sentencias de las Salas o ante la Justicia Federal en contra de las resoluciones del Pleno, situación que contravenía la finalidad del Juicio de Nulidad, creado como la vía para contravenir las resoluciones fiscales adversas al particular. Sobre el particular la Doctora Dolores Heduan manifestó:

⁷⁶ Cortina Gutiérrez, p. 212.

⁷⁷ Hedúan Virues, “Las Funciones del Tribunal...” p. 52.

*"...el reconocimiento por la Constitución de tribunales administrativos, federales y autónomos, tuvo como motivo verdadero crear un recurso de revisión contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación adversos a la hacienda pública y destruir así la autoridad de la cosa juzgada absoluta..."*⁷⁸

Una segunda reforma al artículo 104 constitucional párrafos segundo, tercero y cuarto, de 25 de octubre de 1967, estableció de manera indubitable la constitucionalidad y autonomía de los tribunales administrativos, en la siguiente forma:

"Artículo 104.- ...Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

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

*"La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo...."*⁷⁹

Es a través de esta reforma como se borra definitivamente toda duda sobre la constitucionalidad del tribunal, aun y cuando a la fecha hay quienes afirman que el hecho de que se sitúen en el seno del Poder Ejecutivo Tribunales de lo Contencioso Administrativos transgrede el principio divisorio plasmado en el artículo 49 de nuestra Ley Suprema.

78 Hedúan Virues, "Las Funciones del Tribunal..." p. 52.

79 Hedúan Virues, "Cuarta Década del Tribunal..." pp. 11-12.

9. Primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de 1966.

El Código Fiscal de 1966 fue promulgado el 30 de diciembre de 1966, en vigor a partir del 1º de abril de 1967 hasta el 31 de diciembre de 1982, el cual se dice, fue expedido tomando como base las recomendaciones hechas por la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, con la finalidad de evolucionar la legislación tributaria. Asimismo es punto de partida de esta que podemos llamar una segunda etapa, la creación de la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual entró en vigor la misma fecha que el código que nos ocupa.

La primera Ley Orgánica recogió del Código Fiscal de 1938, todas aquellas disposiciones relativas a los principios que sustentaban la estructura y competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, en tanto que todo lo referente al procedimiento quedó integrado en el Código.

Es sumamente distintivo de la primera Ley Orgánica el que en su primer artículo se estableciera: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de **plena autonomía**, con la organización y atribuciones que esta ley establece."

De esta disposición se advierte el reconocimiento pleno de la autonomía del tribunal, suprimiéndose la parte conducente de la Ley de Justicia Fiscal, que determinaba que el tribunal emitiría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.

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

Esta Ley entró en vigor el 1º de agosto de 1978, marcando el inicio de una tercera etapa de la evolución del tribunal. Si bien se conservó la plena autonomía del organismo, se cambió notoriamente la estructura que desde sus orígenes adoptó, al establecerse una Sala Superior y diez nuevas Salas Regionales, se dividió al país en

once regiones, a cada una de estas correspondía una Sala, excepto al Distrito Federal, en donde se redujo el número de las Salas Regionales Metropolitanas de siete a seis, con la advertencia de que sólo funcionarían tres cuando comenzaran a fallar las de nueva creación, las cuales evidentemente eran insuficientes teniendo en cuenta el gran cúmulo de trabajo. El principal motivo de esta modificación estribó en la tendencia hacia la desconcentración de la justicia federal, a fin de evitar los largos viajes a la capital de la República.

Conforme al artículo 21 de esta Ley Orgánica el territorio nacional se dividió de la siguiente manera:

I.- Del Noroeste, 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.- Del 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.

La Sala Superior se componía de nueve magistrados, los cuales actuaban en forma colegiada, se requería un mínimo de seis para sesionar, con competencia para

conocer de los recursos de revisión interpuestos por las autoridades demandadas en contra de las sentencias de las Salas Regionales, así como de la queja que podían promover tanto los particulares como las autoridades demandadas, en los casos en que una sentencia de primera instancia contraviniera o dejara de aplicar la jurisprudencia establecida por la Sala Superior.

Originalmente la Ley de Justicia Fiscal preveía la creación de jurisprudencia, cuando el pleno del tribunal resolviera una contradicción de sentencias emitidas por las Salas, con motivo esta Ley se estableció que cuando la Sala Superior reiterar, una misma tesis, en tres sentencias ininterrumpidamente, sin ninguna en contra, con una mayoría de seis votos, dicho criterio constituiría jurisprudencia.

11. Reformas de 1987 a 1988

El fundamento actual constitucional del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo encontramos en el artículo 73 fracción XXIX, Inciso H, de nuestra Ley Suprema, establecido por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, en vigor a partir del 15 de enero de 1988, al agregarse la facultad del Congreso de la Unión: "para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Para algunos tratadistas como Alfonso Cortina Gutiérrez y Alfonso Nava Negrete esta reforma fue innecesaria, pues lo único que hizo el legislador fue trasladar una norma que ya existía en el artículo 104, artículo 73 constitucional.

A la par de la adición al artículo 73 constitucional, al artículo 104 fracción I se agregó un inciso I-B en el que se creó un nuevo recurso de revisión contra las resoluciones definitivas de los Tribunales Contencioso-Administrativos, estableciendo la

facultad de los Tribunales Colegiados de Circuito para pronunciarse sobre la legalidad de las resoluciones de estos tribunales, revisiones que se sujetarían a las disposiciones previstas por la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

Por otra parte, al artículo 107 fracción V se agregó un nuevo párrafo que otorgó facultad a la Suprema Corte de Justicia para conocer de Amparos Directos que por sus características especiales ameritaran su intervención; es decir, podía conocer de juicios en los cuales se controvirtiera la constitucionalidad de leyes y reglamentos, sin que se eliminara su facultad de conocer de Juicios de Amparo ajenos a la validez constitucional de las normas legislativas.

12. Reformas de 1993

En este año encontramos reformas importantes en cuanto a la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo, sólo nos ocuparemos de aquellas que estimamos más relevantes. En primer término, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1993, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, estableciéndose la competencia del Tribunal para conocer de los Juicios instaurados para hacer efectivas las fianzas que se otorgaran a favor de la Federación, en las cuales se garantizaran obligaciones fiscales a cargo de terceros, toda vez que en este supuesto el procedimiento de cobro se efectuaría a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Asimismo el 27 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Comercio Exterior, la cual otorgó competencia al tribunal para pronunciarse en materia de comercio exterior, estableciéndose la posibilidad de interponer recurso de revocación en contra de las resoluciones que se contemplaban en el artículo 95 de dicha ley y en contra de las resoluciones recaídas a dicho recurso o contra de las que se tuviera por no interpuesto, se podía promover Juicio de Nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, por Decreto de 22 de diciembre de 1993 se adicionó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, otorgándose competencia

expresa a la Sala Superior para resolver dichos asuntos, determinándose que la instrucción del expediente la efectuarían las Sala Regionales y la resolución la emitiría la Sala Superior.

Por otra parte, con motivo de la desconcentración de las Salas Regionales en el territorio Nacional, para determinar la competencia de las Salas Regionales se atendía al domicilio de la autoridad ordenadora, entendiéndose por ésta a la que dictaba u ordenaba la resolución impugnada, o tramitaba el procedimiento en que aquella se impugnara. La misma regla se aplicaba tratándose de juicios promovidos por las autoridades, en los que se demandará la nulidad de una resolución favorable a un particular.

Finalmente, por decreto de 20 de julio de 1992, vigente a partir de 1993 se modificó el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal, estableciéndose como regla general que la competencia de las Salas Regionales se determinaría atendiendo al domicilio fiscal del demandante, con excepción de que no lo tuviera en el territorio Nacional o se tratara de empresas que formaran parte del sistema financiero, en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o de empresas que tuvieran el carácter de controladora o controlada, supuestos en los cuales la competencia obedecía al domicilio de la autoridad ordenadora.⁸⁰

13. Reformas de 1995

La importancia de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 se resumen esencialmente en las siguientes: la creación de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la cual se reconoció mayor competencia al Tribunal para conocer de asuntos administrativos, lo cual le otorgó la naturaleza de un tribunal administrativo Federal, pues con motivo de esta modificación el tribunal tuvo plena competencia para conocer de: 1) Las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos; 2) de las resoluciones recaídas a

⁸⁰ Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, año II, número 4, pp. 185-188

los recursos administrativos previstos por el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en el cual se establecía el de revisión.

Asimismo se estableció la existencia de un recurso de apelación, el cual lo podían interponer las autoridades en contra de las sentencias emitidas por las Salas Regionales. Este recurso solo subsistió un año, pues fue suprimido por reforma publicada el 30 de diciembre de 1996.

En cuanto a la estructura de la Sala Superior se aumentó a once el número de magistrados, se dividió a la Sala Superior en dos secciones integrada con cinco magistrados cada una, se estableció que la Sala Superior podía actuar en pleno o por secciones, el pleno se integraría por todos los magistrados y el Presidente del tribunal. Se aumentó un secretario de acuerdos adjunto para cada sección.

Por lo que se refiere a la competencia de la Sala Superior, se estableció la potestad de ésta para pronunciarse sobre asuntos de comercio exterior y en específico sobre tratados o acuerdos internacionales; de aquellos asuntos que se estimaran de especial importancia o relevancia; del recurso de apelación; de los incidentes y recursos que procedieran en contra de los actos y resoluciones de la sección, así como del recurso de queja.

Asimismo se suprimió la figura de los magistrados supernumerarios, los cuales suplían las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales, pues con motivo de la reforma las faltas temporales de estos las supliría el primer Secretario de Acuerdos. Dentro de los requisitos para ser Magistrado se suprimió el ser menor de 65 años, se aumentó a cinco años la antigüedad del registro del título de licenciado en derecho, ante la autoridad competente.

Dentro de las reformas practicadas en esa misma fecha al Código Fiscal de la Federación, se estableció que el Tribunal podría hacer valer de oficio por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad, así como la ausencia total de fundamentación y motivación en la resolución impugnada. Se disminuyó a 20 días hábiles el término

para contestar la ampliación de la demanda. Asimismo se redujo el término para que se configurara la negativa ficta de cuatro meses a tres.

Se creó la aclaración de sentencia ambigua u oscura. Asimismo, se modificó la regulación de la queja, en la que se estableció que cuando la sala o sección estimare que esta no procedía se instruyera como un nuevo juicio.

Por otra parte se establecieron todos los supuestos de procedencia que en la actualidad existen para interposición del recurso de reclamación.

14. Reformas del 2000

Estas últimas reformas que ha sufrido el Código Fiscal de la Federación y su Ley Orgánica son por demás trascendentes, pues reflejan la amplia competencia que a la fecha tiene el Tribunal, comenzando por su denominación como un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, introduciéndose, además, cambios estructurales al contencioso administrativo, con competencia general para resolver controversias en el ámbito administrativo federal, en los términos de las fracciones XIII y XIV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar de la siguiente forma:

"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:

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 de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo."

Estas reformas pretendieron transformar los efectos de las sentencias del tribunal, de un órgano de mera anulación a uno de plena jurisdicción, al modificar los

artículos 208 fracción VIII, 237 primero y último párrafo y 239, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

IV. declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

A través de estas adiciones se pretendió ampliar los efectos de las sentencias emitidas por dicho órgano, lo cual se quedó solo en un intento, pues aun y cuando con las reformas se hable de sentencias de condena, a la fecha el tribunal sigue careciendo de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

Existen diversos criterios que coinciden en que las reformas sufridas al Código Fiscal de la Federación, así como a su Ley Orgánica, si bien eran ineludibles, fueron precipitadas, opinión a la que nos adherimos, pues cabe señalar que a la fecha sigue siendo el Código Fiscal de la Federación el instrumento que contiene el procedimiento previsto para la tramitación de los Juicios instaurados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no obstante dicho ordenamiento fue creado para regular la materia tributaria, por ende, al conocer actualmente de mas conflictos administrativos que tributarios, hace insuficiente las disposiciones que dicho código contiene y como lo diría el Licenciado Augusto Fernández Sagardi, el Código Fiscal de la

Federación es un vestidito que le queda muy corto a la muñeca que es, el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, ¿la solución a dicho problema sería acaso, la creación de un Código Federal Fiscal y Administrativo o la de un Tribunal Administrativo independiente del Tribunal Fiscal?

EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

I. NATURALEZA JURÍDICA.

Antes de ocuparnos de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario referirnos a la denominación "Tribunal", la cual tiene al menos dos significaciones usuales estrechamente vinculadas: a) El órgano que imparte justicia (unpersonal o colegiado) y b) El edificio o lugar en donde se asienta este.⁸¹

En este sentido, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional, encargado de dirimir conflictos a nivel federal, entre la Administración Pública Federal y los particulares, pudiendo ser estas contiendas de carácter fiscal o administrativo.

A efecto de establecer las características esenciales de un tribunal administrativo nos permitimos transcribir la Jurisprudencia por contradicción, que es del tener siguiente:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.- Los artículos 73, fracción XXIX- H, 116 fracción V y 122 base quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo unilocal se requiere: a) Que sea creado estructurado y

81 Pallares, Eduardo.

organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.⁸²

Contradicción de tesis 18/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Noveno Circuito. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de 10 votos ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo y Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Juan José Franco Luna.

Distingulmos tres particularidades inherentes a los tribunales de lo contencioso administrativo, ya sea en el ámbito federal o local a) Estar previstos en Ley, b) Gozar de plena autonomía y c) Tener como finalidad la resolución de litigios entre la Administración Pública y los particulares.

Asimismo, cabe señalar que atendiendo a la teoría divisoria se ha identificado siempre a los tribunales como órganos pertenecientes al Poder Judicial; sin embargo, debemos tener en cuenta que nuestra propia Constitución Federal autoriza en sus artículos 73 fracción XXIX-H, 116 V y 122 base quinta, la creación de tribunales administrativos adscritos orgánicamente al Poder Ejecutivo. Por lo anterior podemos afirmar que pese a las críticas que con respecto a su constitucionalidad ha sufrido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estas se encuentran más que superadas, pues de la interpretación que el Poder Judicial ha dado a los preceptos antes apuntados, el fundamento de su constitucionalidad no queda en tela de juicio.

1. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este orden de ideas, a continuación nos abocaremos al análisis de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual se encuentra establecida en el artículo 1 de su Ley Orgánica.

⁸² Jurisprudencia 26/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, abril de 1998, p. 20.

Este ordenamiento al igual que el Código Fiscal de la Federación que en la actualidad se encuentra en vigor, tiene su antecedente más lejano en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 creadora del entonces denominado, Tribunal Fiscal de la Federación. En la Ley de Justicia Fiscal se contenían tanto las disposiciones relativas a la estructura, competencia y organización del Tribunal, como las relativas tanto al derecho sustantivo y adjetivo regulador de la materia fiscal. Posteriormente por reforma de 1966 se crea el segundo Código Fiscal de la Federación y la primera Ley Orgánica, la cual recogió del primer Código de 1938 todas aquellas disposiciones referentes al Tribunal Fiscal de la Federación, sobre todo en lo que concierne a los principios que sustentaban su estructura y competencia.

Una segunda Ley Orgánica en vigor a partir del 1º de agosto de 1978, cambió notoriamente la estructura que desde sus orígenes ese órgano adoptó, al establecerse una Sala Superior, cuya organización a la fecha subsiste.

Una tercera Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 15 de diciembre de 1995 reconoció expresamente mayor competencia al Tribunal para conocer de asuntos administrativos.

Finalmente una última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000, adicionó la competencia del Tribunal en lo que hace a la materia administrativa, lo cual trajo como consecuencia su cambio de denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar establecida su naturaleza jurídica como sigue:

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

Ahora bien, en términos de lo anteriormente referido se distinguen tres características que conforman la naturaleza jurídica de este órgano jurisdiccional; primera, que es un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, en tanto su ubicación constitucional la encontramos en el ámbito del Poder Ejecutivo,

realizando funciones eminentemente jurisdiccionales, al dirimir controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares; segunda, cuenta con plena autonomía para dictar sus fallos, esto significa que aun y cuando se encuentra adscrito orgánicamente al Poder Ejecutivo, sus resoluciones son emitidas con plena independencia, imparcialidad y objetividad, esta cualidad fue expresamente reconocida por la primera Ley Orgánica del Tribunal, de 1967, pues si bien esta recogió del Código Fiscal de 1938, todas aquellas disposiciones referentes a la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se suprimió la parte conducente que determinaba que el Tribunal emitiría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, para quedar como sigue: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de **plena autonomía**, con la organización y atribuciones que esta ley establece.", y finalmente tiene competencia para conocer de la materia fiscal y administrativa, abarcando esta última, su ámbito de mayor pronunciamiento, pues si bien en sus orígenes este órgano fue creado como un tribunal eminentemente tributario, a la fecha la competencia administrativa de que goza ha rebasado la estrictamente fiscal, en atención a las referidas reformas que ha sufrido su Ley Orgánica.

Finalmente, en lo que a los efectos de sus resoluciones se refiere, si bien a través de las últimas reformas efectuadas al procedimiento contencioso en diciembre de 2000, se pretendió dotar al Tribunal de plena jurisdicción para dictar sus fallos, consideramos dicha modificación como un mero intento, pues a nuestro juicio el Tribunal sigue siendo un juzgador de mera anulación, calidad que conservara hasta en tanto no goce de completo imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

2. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por una Sala Superior y treinta y cuatro Salas Regionales.

□ A. De la Sala Superior

La Sala Superior tiene su sede en la ciudad de México, Distrito Federal, se integra por once magistrados de entre los cuales uno es el Presidente del Tribunal, pudiendo actuar en Pleno o en Secciones. El Pleno se integra por los once magistrado, sin embargo, basta la presencia de siete de sus miembros para sesionar. Las secciones se integran por cinco magistrados, cada una de ellas elige a su Presidente, es suficiente la presencia de cuatro de sus miembros para sesionar.

La Sala Superior se encuentra integrada, además, por un Secretario General de Acuerdo y Secretarios Adjuntos, los cuales actúan como auxiliares tanto del Presidente del Tribunal, como de los Presidentes de las Secciones, en todo lo relativo a las sesiones. Asimismo, auxilian a los magistrados de la Sala Superior, Secretarios encargados de la formulación de los proyectos encomendados, los cuales autorizan con su firma.

También existe un Oficial Mayor encargado de realizar funciones eminentemente administrativas, relacionadas con el presupuesto del Tribunal, con la inspección del cumplimiento de las obligaciones laborales del personal, además se encarga de proponer al Presidente los nombramientos, remociones, incrementos y movimientos de los empleados administrativos y en general controlar y vigilar el buen funcionamiento del Tribunal.

Asimismo hay un Contralor, quien se encarga de inspeccionar la actuación de los servidores públicos del Tribunal, proponer el nombramiento o remoción de peritos, atender el ejercicio presupuestal e incluso adquirir y enajenar bienes del Tribunal, revisar los recursos humanos, materiales y financieros del Tribunal y recibir las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos de dicho órgano.

□ B. De las Salas Regionales

Las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una, de los cuales uno es el Presidente de la Sala, cada uno de los magistrados es auxiliado en su instrucción por tres Secretarios de Acuerdos, los cuales tiene encomendado proyectar los autos y las sentencias definitivas de los asuntos a su cargo, así como autorizar con su firmas las actuaciones del magistrado instructor, expedir constancias certificadas y en general realizar las funciones que la ley les encomiende.

Asimismo auxiliaran a las Salas del Tribunal Actuarios y Peritos, los primeros encargados de notificar las resoluciones recaídas en los expedientes que les sean turnados y en general practicar las diligencias que la ley les encomiende. Los peritos deberán rendir su dictamen en los casos en que fueren designados peritos terceros en discordia y asesorar a los magistrados del Tribunal en las cuestiones técnicas que se susciten en los litigios.

Hasta antes de las reformas que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sufriera, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000, en la propia Ley de referencia se establecían las regiones en las que se dividía el territorio nacional, así como el número de Salas que hubiera en cada una de ellas, sin embargo, actualmente, la propia Ley Orgánica establece en su artículo 28 que: "el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación".

"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 Noreste que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de 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 el Estado de Oaxaca.
- XVI.- Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche.
- XVII.-** Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.
- XVIII.** Del Golfo-Centro, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado.
- XIX.-** De Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco.
- XX.-** Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

Artículo Segundo.- En cada una de las regiones habrá el número de salas con la circunscripción territorial y jurisdicción en toda la región, nombre y sede que a continuación se indica:

- I.-Región del Noroeste I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C.
- II.- Región del Noroeste II. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noroeste II y Segunda Sala Regional del Noroeste II, ambas con sede en la ciudad de Hermosillo, Estado de Sonora.
- III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará.-Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin.

IV.- Región del Norte-Centro I. Habrá una Sala que se denominará: *Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih.*

V.- Región del Norte-Centro II Habrá dos Salas que se denominarán: *Primera Sala Regional del Norte Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Coah.*

VI.- Región del Noreste. Habrá dos Salas que se denominarán: *Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L.*

VII.- Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: *Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal.*

VIII.- Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: *Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags.*

IX.- Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará *Sala Regional del Centro II con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro.*

X.-Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará: *Sala Regional del Centro III, Con sede en la Ciudad de Celaya, Gto.*

XI.- Región Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: *Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Edo. de México*

XII.- Región de Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán: *Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Pue.*

XIII.-Región del Golfo. Habrá una Sala que se denominará: *Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Ver.*

XIV.- Región del Pacífico. Habrá una Sala que se denominará: *Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Gro.*

XV.- Región del Sureste. Habrá una Sala que se denominará: *Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax.*

XVI.- Región Peninsular. Habrá una Sala, que se denominará: *Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc.*

XVII.- Región Metropolitana. Habrá once Salas, que se denominarán: *Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.*

XVIII.-Región del Golfo-Norte. Habrá una Sala que se denominará *Sala del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, municipio del mismo nombre, Estado de Tamaulipas.*

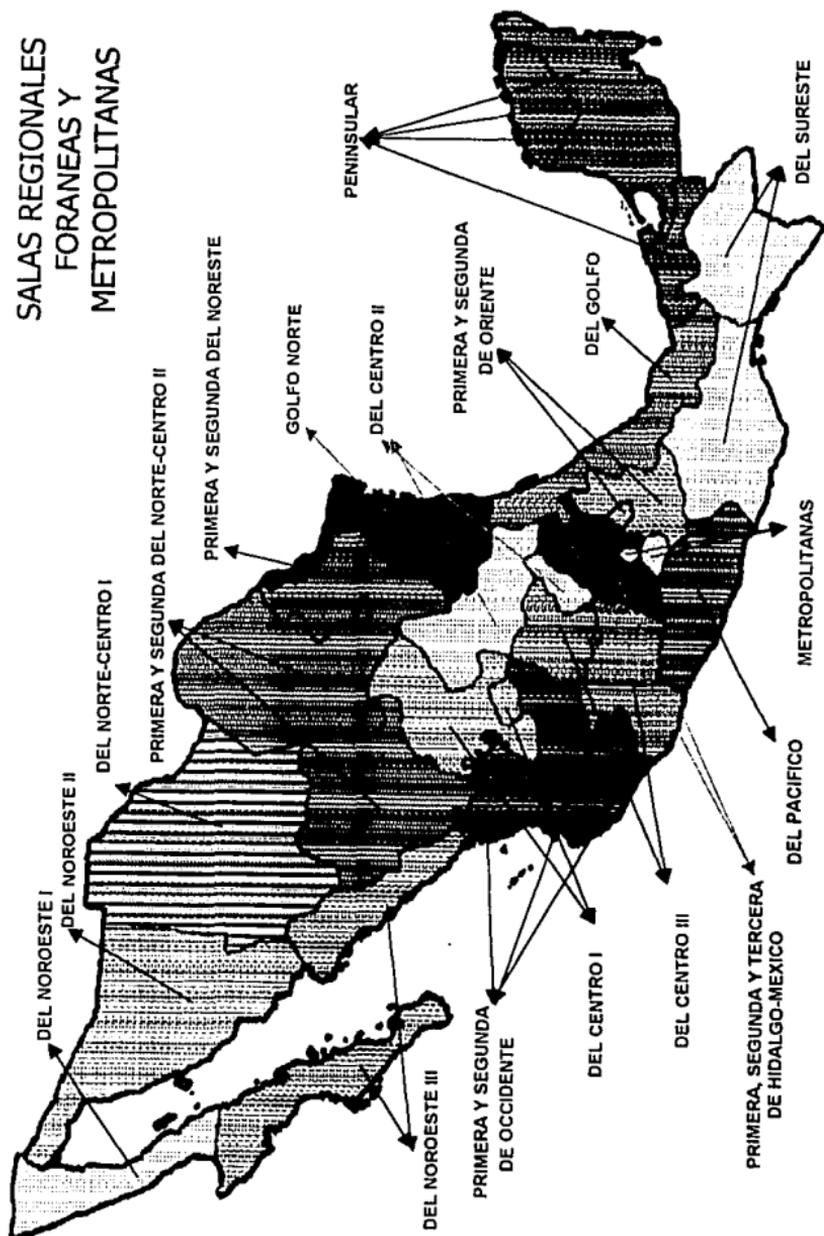
XIX.-Región Chiapas-Tabasco. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, municipio del mismo nombre, Estado de Chiapas.

XX.-Región del Caribe. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la Ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo. "83

Sobre este particular cabe señalar que en lo que se refiere a la creación de las Salas Regionales previstas por las fracciones XVIII, XIX y XX, a la fecha sólo ha iniciado sus labores la Sala Regional Golfo-Norte, pues en lo que respecta a las Salas Regionales Chiapas-Tabasco y del Caribe no se ha publicado el acuerdo de inicio de labores de cada una de estas.

83 ACUERDO G/10/2001 por el que se determinan los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emitido por el Pleno de la Sala Superior del TFJFA el 18 de enero de 2001, publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año. y ACUERDO G/43/2001, por el que se modifica el acuerdo G/10/01 en su artículo primero, fracciones VI, XV y XVI y se le adicionan las fracciones XVIII, XIX y XX para crear tres nuevas.

**SALAS REGIONALES
FORANEAS Y
METROPOLITANAS**



SALAS REGIONALES METROPOLITANAS Jurisdicción: D.F. y Morelos
SALA REGIONAL DEL NOROESTE I Sede: Tijuana, B.C. Jurisdicción: Baja California
SALA REGIONAL DEL NOROESTE II Sede: Cd. Obregón, Son. Jurisdicción: Estado de Sonora
SALA REGIONAL DEL NOROESTE III Sede: Culiacán, Sin. Jurisdicción: Sinaloa
SALA REGIONAL DEL NORTE-CENTRO I Sede: Chihuahua, Chih. Jurisdicción: Chihuahua
PRIMERA Y SEGUNDA SALAS REGIONAL DEL NORTE-CENTRO II Sede: Torreón, Coah. Jurisdicción: Durango y Coahuila
PRIMERA Y SEGUNDA SALAS REGIONAL DEL NORESTE Jurisdicción: Monterrey, N.L.
PRIMERA Y SEGUNDA SALA REGIONAL DE OCCIDENTE Sede: Guadalajara, Jal. Jurisdicción: Estados de Colima, Jalisco y Nayarit
SALA REGIONAL DEL CENTRO I Sede: Aguascalientes, Ags. Jurisdicción: Estado de Zacatecas y Aguascalientes
SALA REGIONAL DEL CENTRO II Sede: Querétaro, Qro. Jurisdicción: San Luis Potosí y Querétaro.
SALA REGIONAL DEL CENTRO III Sede: Celaya, Guanajuato Jurisdicción: Estados de Guanajuato y Michoacán
PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA SALA REGIONAL DE HIDALGO-MÉXICO Sede: Tlalnepantla, Edo. Mex. Jurisdicción: Estados de Hidalgo y México
PRIMERA Y SEGUNDA SALA REGIONAL DE ORIENTE Sede: Puebla, Pue. Jurisdicción: Estados de Tlaxcala y Puebla
SALA REGIONAL DEL GOLFO Sede: Jalapa, Ver. Jurisdicción: Estado de Veracruz
SALA REGIONAL GOLFO NORTE Sede: Cd. Victoria, Tamaulipas Jurisdicción: Tamaulipas
SALA REGIONAL DEL PACIFICO Sede: Acapulco, Gro. Jurisdicción: Estado de Guerrero
SALA REGIONAL DEL SURESTE Sede: Oaxaca, Oax. Jurisdicción: Estados de Chiapas y Oaxaca
SALA REGIONAL PENINSULAR Sede: Mérida, Yuc. Jurisdicción: Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán

3. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Por competencia se alude en términos generales la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.⁸⁴ Asimismo la competencia se ha referido al ámbito de validez dentro del cual un órgano de autoridad puede desarrollar válidamente sus atribuciones⁸⁵. Se alude a la competencia de los órganos legislativos, de los órganos administrativos y por supuesto de los órganos jurisdiccionales a la cual nos referiremos.

En un sentido mas restringido entendemos por competencia la cualidad de un órgano jurisdiccional para conocer validamente de una controversia, así podemos decir que la competencia es la medida de la jurisdicción. En este orden de ideas tenemos que existe competencia por materia, grado, territorio, cuantía y turno. La competencia material atiende a la naturaleza jurídica del objeto sujeto a litigio; la competencia por grado se refiere comúnmente a las instancias que puede tener un juicio, o a la aptitud que tiene un órgano para conocer de determinado asunto en relación al grado de jurisdicción que tiene; la competencia por territorio; la competencia por cuantía atiende al valor económico que reviste el asunto; finalmente, en la competencia por turno pueden coincidir los cuatro tipos antes mencionados, pero el asunto se asigna a determinado Juzgado o Sala, en atención a un control interno para el despacho de los asuntos.

Una vez que se ha referido el concepto común de competencia así como los tipos que de esta existen, es preciso señalar que en los asuntos que se someten al conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ventilan los cinco tipos de competencia, pues al existir una instancia superior como es la Sala Superior, pueden concurrir los cinco tipos de competencia, así tenemos que la Sala

⁸⁴ Diccionario Jurídico Mexicano.

⁸⁵ Tribunal Fiscal de la Federación, Procedimientos en materia Fiscal y Administrativa, tomo I, p.

Superior puede ser competente para conocer de un determinado asunto en razón de grado, materia o cuantía

□ **A De la Sala Superior.**

La competencia de la Sala Superior se encuentra establecida en los artículos 16 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el primero de estos se refiere a la competencia del Pleno y el segundo a la de las Secciones.

- Del Pleno

Corresponde al Pleno de la Sala Superior:

- Designar al Presidente del Tribunal;
- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales conocer de;
- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre esta últimas;
- Fijar, suspender y ordenar la publicación de la Jurisprudencia del Tribunal;
- Resolver por atracción los juicios con características especiales, como lo son los señalados en el artículo 239-A, fracción I, inciso b) y 20 de la propia Ley Orgánica (cuotas compensatorias);
- Resolver los incidentes, recursos y queja interpuestos en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como determinar las medidas de apremio;
- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos y excusas de los magistrados, así como designar al magistrado sustituto de alguna Sala Regional;

- Investigar las responsabilidades de los magistrados y aplicar en su caso las sanciones administrativas correspondientes, salvo la destitución que se pondrá a consideración del Presidente de la República;
- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales, así como de las secciones;
- Expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal y crear las unidades administrativas necesarias y fijar las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios Secretarios de Acuerdos de todo el Tribunal;
- Designar de entre la Sala Superior a los magistrados visitantes, pudiendo dictar las reglas a que se sujetarán dichas visitas;
- Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor;
- Resolver las situaciones de interés del Tribunal, siempre y cuando no estén encomendadas específicamente a otro órgano y ordenar la depuración y baja de los expedientes concluidos con tres años de antigüedad.

- De las Secciones

Las Secciones de la Sala Superior, en términos del artículo 20 de la Ley que nos ocupa conocerán de lo siguiente:

- De los juicios a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, excepto los que se refiere a cuotas compensatorias;
- De las resoluciones que se encuentren fundadas en un tratado internacional o acuerdo para evitar la doble tributación suscrito por México o cuando el demandante haga valer la falta de aplicación de estos;

- Resolver por atracción los juicios con características especiales en los casos establecidos por el artículo 239-A fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación;
- Resolver los incidentes, recursos y queja interpuestos en contra de alguna de las Secciones, así como determinar las medidas de apremio;
- Fijar, suspender y ordenar la publicación de la Jurisprudencia del Tribunal; y
- Aprobar y ordenar la publicación de las tesis y los rubros de los precedentes y de la Jurisprudencia fijada por la sección.

Como puede advertirse la competencia de la Sala Superior puede distinguirse en relación de la de las Salas Regionales en relación a la materia, cuando se trata de asuntos de Comercio Exterior; a la cuantía en atención a los asuntos que exceden de \$100,000,000.00 cien millones de pesos; al turno en atención a la sección de la Sala Superior a la que se asigne el conocimiento de determinado asunto y obviamente al grado atendiendo al grado de jurisdicción que tiene la Sala Superior del Tribunal.

□ ***B. De las Salas Regionales.***

Las Salas Regionales conocen de los juicios que se inicien contra las resoluciones señaladas en el artículo 11 de su Ley Orgánica, excepto las que sean competencia exclusiva de la Sala Superior, por tanto las Salas Regionales conocerán de las siguientes resoluciones:

- 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.
- Las que nieguen la devolución de un ingresos 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.

- Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales.
- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales a favor de los miembros del ejército de la fuerza área, así como las que establezcan obligaciones a cargo de estos.
- Las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al ISSSTE.
- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contrato de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- 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.
- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 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 de procedimiento administrativo.
- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que preceden.
- De una negativa ficta configurada, en la materias señaladas por el transcurso del plazo a que se refieran las disposiciones legales aplicables, o en su defecto, por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, así como de la negativa de la autoridad de expedir la constancia que demuestre haberse configurado la positiva ficta. Lo anterior salvo que se afecte un derecho de un tercero reconocido ante autoridad administrativa.
- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Antes de comenzar el estudio del Juicio de Nulidad seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resulta imperioso abocarnos a la distinción entre proceso y procedimiento, es común identificar esta última denominación con la de proceso, e incluso hablar indistintamente de ambos; sin embargo, es necesario apuntar que existen diversos procesos, no obstante sólo nos ocuparemos del proceso jurisdiccional, el cual encierra una pluralidad de actos, los cuales tienen como última finalidad aplicar el derecho al caso concreto, en tanto que procedimiento es el modo real como va desenvolviéndose un proceso. Se ha dicho que el proceso es lo abstracto y el procedimiento es lo concreto.

A efecto de poder entender de una forma más sencilla la diferencia fundamental que existe entre un proceso y un procedimiento nos referiremos a la distinción que sobre el particular nos aporta el destacado procesalista mexicano Eduardo Pallares:

"No hay que identificar el procedimiento y el proceso. Este último es un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria o sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con periodo de pruebas o sin él, y así sucesivamente."

Es realmente ilustrativa la manera en que este procesalista determina las diferencias que existen entre tan importantes figuras, así entendemos que existen diversas clases de procesos jurisdiccionales

En lo que hace al proceso contencioso administrativo, este lo encontramos regulado en los artículos 197 a 263 del Código Fiscal de la Federación, de donde trataremos de ocuparnos de todos y cada una de los actos procesales que lo

conforman, así como de las formalidades y requisitos que se deberán observar en el desarrollo de cada una de estos.

1. Procedencia del Juicio de Nulidad.

Lo relativo a la procedencia del Juicio de Nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo encontramos regulado en el artículo 11 de su Ley Orgánica, toda vez que en dicho precepto se establecen todas las resoluciones definitivas contra las cuales los particulares pueden promover Juicio de Nulidad, se habla de la necesidad de que se trate de resoluciones definitivas, entendiendo por estas aquellas contra las cuales no existe medio de defensa previo a la promoción del juicio, este ya se hubiere agotado o bien su interposición sea optativa. Aunado a lo anterior podemos decir que para que una resolución tenga el carácter de definitiva es preciso se fije en cantidad líquida un crédito fiscal o se den las bases para su liquidación.

Por lo antes expuesto, sería redundante mencionar todas aquellas resoluciones contra las cuales procede el Juicio de Nulidad, ya que han quedado debidamente precisadas, motivo por el cual a continuación nos ocuparemos de las causales de improcedencia del Juicio Contencioso Administrativo, así como de las causales de sobreseimiento del mismo.

2. Improcedencia del Juicio de Nulidad

El capítulo II del Código Fiscal de la Federación contempla en sus artículos 202 y 203 las causales de improcedencia y sobreseimiento del Juicio de Nulidad; respectivamente, comenzaremos el estudio de las primeras de ellas. De la simple lectura que se practique al referido artículo 202 del Código Fiscal de la Federación se desprende que el juicio de nulidad no procede en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

1. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

- II. Cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento , entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala el Código.
- V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.
- VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Hay conexidad siempre que concurren las causas a que se refiere el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, es decir cuando las partes sean las misma y se invoquen idénticos agravios, cuando siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto o independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos sean unos antecedentes o consecuencias de los otros.

- VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

- IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
- XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.
- XV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- XVI. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con

lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación señala cinco causas por las cuales podrá sobreseerse el juicio de nulidad, Eduardo Pallares anota en su Diccionario de Derecho Procesal que sobreseer significa cesar en una instrucción o dejar sin curso ulterior un procedimiento.

En materia fiscal el sobreseimiento puede ser total o parcial y procede en los siguientes casos:

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de sobreseimiento.
- III. Cuando el demandante muera durante el juicio.
- IV. Cuando la autoridad demandada deje sin efectos el acto impugnado.
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

3. Partes en el Juicio de Nulidad

La expresión parte en su origen latino deviene de "pars, partis", gramaticalmente significa la porción de un todo. Existen diversos criterios en torno a las partes que intervienen en un proceso, para algunos las partes solamente se reducen en actor, demandado y en su caso tercero interesado, para otros también es parte el juez ante quien se somete el conocimiento de un determinado asunto, no obstante nosotros sólo nos abocaremos a las partes que intervienen en un proceso contencioso administrativo, teniendo en consideración lo establecido por el artículo 198 del Código

Fiscal de la Federación, precepto del cual advertimos que las partes que intervienen en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son todos aquellos elementos subjetivos que concurren ante dicho órgano jurisdiccional, con la finalidad de hacer valer un derecho público subjetivo.

Como en todo proceso, existe un actor, un demandado, y en su caso un tercero perjudicado, tal y como lo establece el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, el cual les otorga el carácter de partes en el juicio a:

- a. El demandante, tiene ese carácter cualquier particular lesionado en sus derechos por alguna resolución definitiva y sólo por excepción la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b. Los demandados, pudiendo tener esta calidad la autoridad que dictó la resolución impugnada o el particular a quien favorezca alguna resolución cuya nulidad o modificación solicite la autoridad administrativa, sobre este particular es de señalarse que en este tipo de juicios es la autoridad administrativa la que actúa como demandante y el particular como demandado, a este juicio se le denomina de lesividad, sobre esta situación se refiere el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.
- c. El titular de la dependencia de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre será parte cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas.
- d. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Quienes intervengan en el juicio de nulidad deben comparecer debidamente apersonados, esto es, acreditar su calidad legal para actuar validamente en el proceso.

Las autoridades pueden acreditar su personalidad siguiendo las reglas establecidas en el reglamento interior de su dependencia o las establecidas en los acuerdos delegatorios de facultades. Los particulares acreditarán su personalidad teniendo en cuenta las reglas establecidas para el mandato, regulado por el Código Civil, para tal efecto deberán exhibir la escritura notarial en la que conste el mandato general para pleitos o cobranzas. Asimismo se podrá acreditar la personalidad en términos de la resolución impugnada, en la cual deberá constar haber sido reconocida la personalidad por la autoridad demandada, o bien demostrar que ante la Secretaría General de Acuerdos se encuentra registrada la cedula profesional de Licenciado en Derecho de quien represente a la persona física o moral de quien se trate. Cualquiera de las partes que intervengan en el juicio podrán autorizar para actuar en su nombre a Licenciado en Derecho.

Para el caso de que sean dos o más personas los promoventes de un Juicio de Nulidad, en el escrito inicial de demanda deberá designarse un representante común, en caso de que no lo hicieren el magistrado instructor le otorgará tal carácter a cualquiera de los interesados.

4. De la Demanda

Eduardo Pallares enuncia en su Diccionario de Derecho Procesal Civil que la demanda es el acto jurídico mediante el cual se inicia el ejercicio de la acción. Esta última consiste en la actividad a través de la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional del Estado.

Teniendo en cuenta los conceptos referidos podemos señalar que en lo que respecta a las demandas presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estas constituyen los documentos escritos mediante los cuales el demandante ejercita una acción con la finalidad de que se satisfaga su pretensión jurídica.

Por regla general todo escrito de demanda deberá presentarse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que el demandante tenga conocimiento de la resolución o acto combatido, salvo que se trate de una negativa ficta, en este caso la presentación puede hacerse en cualquier tiempo siempre que no haya resolución expresa.

La presentación de la demanda deberá hacerse ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal, para que sea turnada a la sala regional que corresponda en razón del turno, o bien podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, cuando el domicilio fiscal del demandante se encuentre fuera de la sede de la sala competente.

Los requisitos que todo escrito de demanda deben cumplir se encuentran señalados en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, dentro de los cuales destacan:

- 1. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.*

Deberá adjuntarse al escrito inicial de demanda el documento a través del cual el demandante acredite su personalidad, sobre este particular no se hace mayor referencia pues ya fueron precisados los medios a través de los cuales los demandantes pueden acreditar su personalidad.

En lo que respecta al señalamiento del domicilio para oír y recibir notificaciones demandante, en la sede de la Sala Regional competente, este requisito fue modificado por reforma de 31 de diciembre de 2000, toda vez que anteriormente se ordenaba señalar el domicilio fiscal del demandante así como para oír y recibir notificaciones. Actualmente ya no es necesario señalar el domicilio fiscal y si no se refiere domicilio para oír y recibir notificaciones o se desconoce el domicilio del tercero, las notificaciones respectivas se efectuarán por lista, la cual se publicará en la propia Sala. Cabe destacar que existe una contradicción entre la fracción primera del artículo que nos ocupa, en la cual se hace referencia a la sede

de la Sala, en tanto que en el último párrafo del mismo se habla de jurisdicción, conceptos evidentemente distintos que generan inseguridad.

2. La resolución que se impugna.

Además de acompañar a la demanda la resolución impugnada, deberá adjuntarse su constancia de notificación, a menos de que el demandante bajo protesta de decir verdad, manifieste: no haberla recibido, que le fue notificada por correo certificado con acuse de recibo, que le fue notificada en forma personal por la autoridad demandada, que se trate de una negativa ficta o de una notificación por edictos, en este supuesto deberá señalar la fecha de publicación.

3. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por las autoridades fiscales.

Tendrán el carácter de autoridades demandadas, la que emitió la resolución impugnada o aquella que haya omitido pronunciarla dentro del termino legal, así como el titular de la entidad de la Administración Pública de que dependa dicha autoridad.

4. Los hechos que motiven la demanda.

Los hechos constituyen una narración de las circunstancias que precedieron a la emisión de la resolución impugnada, así como las condiciones en que esta se emitió.

5. Las pruebas que se ofrezcan.

A efecto de cumplir con este requisito el demandante deberá adjuntar a su escrito inicial de demanda las pruebas documentales, periciales y testimoniales que en su caso ofrezca, de no tenerlas en su poder deberá adjuntar el documento en que conste haberlas solicitado por lo menos cinco días anteriores a la presentación de la demanda, indicando con toda precisión la autoridad y el expediente en el que obren, así como su imposibilidad de obtenerlas, a efecto de que la Sala que conozca del

asunto le requiera a la autoridad demandada que al formular su contestación las exhiba.

Si se ofrecen las pruebas pericial o testimonial se precisaran los hechos sobre los que deberán versar, además de señalar los nombres y domicilio del perito o de los testigos.

6. Los conceptos de impugnación.

Para que las manifestaciones de la demandante tengan el carácter de conceptos de Impugnación, deberán contener:

- a. El señalamiento preciso de la resolución o parte de esta que lesione los derechos del demandante.
- b. El precepto o preceptos jurídicos que a su juicio se dejaron de aplicar o se aplicaron indebidamente.
- c. Los razonamientos lógico-jurídicos por los que se concluya que existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso en particular.

Además de los requisitos apuntados los conceptos de impugnación deberán estar relacionados con los hechos narrados y las pruebas que se ofrezcan.

7. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

*8. La **causa pretendi**; es decir, lo que se pida, y en su caso el derecho público subjetivo que se señale como transgredido, precisando además, en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.*

Este requisito fue aunado por reforma de 31 de diciembre de 2000, con el objeto de transformar la naturaleza de las pretensiones deducidas por los demandantes, así como los alcances y efectos de las sentencias emitidas por el tribunal, para convertirlo en un tribunal de plena jurisdicción, para tal efecto fueron reformados además del artículo en comento los artículos 237, primero y último párrafos y 239 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, preceptos de los cuales nos ocuparemos al abordar lo relativo a las sentencias pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente es de subrayarse que si dentro de los requisitos que deben cumplirse al presentar la demanda, se omite el nombre del demandante, el señalamiento de la resolución impugnada o la expresión de conceptos de impugnación, la demanda se desecha por improcedente. En tanto si se omiten el señalamiento de la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que motivaron la demanda, la exhibición de las pruebas ofrecidas, los datos del tercero interesado o la precisión de lo que el demandante exija tratándose de una sentencia de condena, el magistrado Instructor requerirá al promovente para que cumpla con el requisito omitido o exhiba las pruebas ofrecidas, en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o en su defecto por no ofrecidas las pruebas.

Por otra parte conforme al artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el demandante deberá agregar a su escrito inicial de demanda la siguiente documentación:

1. Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes. (Anteriormente a la reforma de 31 de diciembre de 2000, las copias para el traslado sólo se corrían al titular de la dependencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada.)
2. El documento que acredite la personalidad del demandante.

3. El documento en el que conste el acto impugnado, cuando se trate de una negativa ficta se deberá acompañar una copia en la que conste el sello de recepción, de la instancia no resuelta por la autoridad. (Reforma de 31 de diciembre del 2000)
4. La constancia de notificación del acto impugnado, en caso de que esta no se haya recibido o haya sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que se practicó dicha notificación. Si en la contestación de demanda la autoridad demandada hace valer su extemporaneidad, anexando las respectivas constancias de notificación, se concederá a la actora el término de cinco días para desvirtuar tales manifestaciones, en caso de no controvertir la legalidad de la notificación se presumirá legal la notificación practicada. (Reforma de 31 de diciembre de 2000)
5. El cuestionario para los peritos y el interrogatorio para los testigos, en este último caso cuando estos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala Regional ante la que ventile el juicio o cuando se ofrezca la prueba testimonial de alguna autoridad, deberán ir firmados los cuestionarios.
6. Las pruebas documentales que se ofrezcan.

En caso de que estas no se adjunten al escrito inicial de demanda o al de ampliación, se requerirá al promovente para que los presente en el plazo de cinco días hábiles siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación de dicho requerimiento. Si se omite presentar las copias de la demanda y sus anexos, el original del acto impugnado, la instancia no resuelta, el documento justificativo de su personalidad o la constancia de la notificación, se tendrá por no presentada la demanda y tratándose de la omisión en la presentación de las demás pruebas estas se tendrán por no ofrecidas.

5. De la contestación a la demanda.

Contestación a la demanda es el escrito en el que el demandado da respuesta a los hechos que el actor le imputa, haciendo valer los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoye la resolución a debate.

La contestación a la demanda deberá formularse en los mismos términos que el escrito de demanda, esto es, se expresará el Tribunal ante el que se promueve, el número de expediente, los hechos en que el demandado funde su contestación, así como los fundamentos de derecho en que se apoye, citando los preceptos jurídicos con precisión, pero principalmente se harán valer todas aquellas excepciones que el demandado pretenda se decidan en el juicio.

Al igual que para la presentación de la demanda, el término para la contestación es de 45 días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del emplazamiento al juicio. Si son varias las autoridades demandadas el término correrá individualmente para cada una de ellas.

Si la contestación no se produce, resulta ser extemporánea o no se refiere a todos los hechos expresados o a todos los conceptos de impugnación esgrimidos por el demandante, se tendrán como ciertas las afirmaciones que el demandante impute de manera directa a la autoridad demandada. En la mayoría de los casos la autoridad demandada sostiene la validez de la resolución impugnada y trata de desvirtuar los agravios aducidos por el demandante, en otros opta por allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada, lo cual podrá acontecer hasta antes del cierre de la instrucción, en estos supuestos es evidentemente que sus facultades quedan a salvo.

Asimismo es de subrayarse que la contestación de demanda siempre se encontrara limitada a los motivos y fundamentos contenidos en la resolución o actos

combatidos, sin que la demandada se encuentre en posibilidad de alegar nuevos motivos o fundamentos, ya que en caso de ser así el Juicio de Nulidad perdería su esencia; es decir, la de resolver la nulidad o validez de la resolución impugnada. Excepcionalmente a las reglas antes señaladas la autoridad puede cambiar los motivos o fundamentos aducidos en la resolución impugnada cuando lo que se impugne lo constituya una negativa ficta, siendo en la contestación de demanda cuando la autoridad podrá hacer suyos los motivos y fundamentos vertidos en la resolución expresa o bien dar contestación a la negativa configurada, por lo que la actora gozará del derecho de poder ampliar su demanda y combatir los fundamentos de hecho y de derecho que la demandada haya expresado en su contestación.

En términos del artículo 213 del Código Fiscal de la Federación el demandante deberá expresar en su contestación de demanda:

1. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar. Estos son presupuestos procesales por los cuales necesariamente se interrumpe o suspende el juicio, pues debido a su naturaleza jurídica mientras no se decidan impiden que el juicio continúe y habrán de resolverse únicamente mediante una sentencia interlocutoria. Respecto a estos el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación nos señala que los incidentes que pueden surgir durante el Juicio de Nulidad son los siguientes:

- a) Incompetencia en razón de territorio.
- b) Acumulación de autos.
- c) Nulidad de notificaciones
- d) Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
- e) Recusación por causa de impedimento.

2. Las consideraciones que a su juicio impidan que se dicte resolución en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

3. Todos y cada uno de los hechos que se le imputen, contestándolos en forma cronológica, afirmándolos o negándolos o manifestando ignorarlos por no ser propios.

4. Los argumentos que justifiquen la ineficacia de los conceptos de impugnación esgrimidos por el demandante.

5. Las pruebas que ofrezca, si se ofrecen pruebas periciales o testimoniales, se precisarán los hechos sobre los que deban versar, además de señalarse los nombres y domicilios de los peritos, en caso contrario estas se tendrán por no ofrecidas.

Por otra parte, al escrito de contestación de demanda deberá acompañarse:

1. Copias de la contestación y de sus anexos para el demandante y en su caso para el tercero interesado.

2. El documento justificativo de la personalidad del demandado, cuando este sea un particular y no gestione en nombre propio.

3. El cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

4. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

5. Las pruebas documentales ofrecidas.

6. De la ampliación a la demanda

La ampliación a la demanda se encuentra regulada en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, el término para su presentación es de 20 días siguientes a

aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación a la demanda, la ampliación procederá en los casos siguientes:

1. Cuando lo que se impugne sea una negativa ficta.

En este supuesto debido a la naturaleza jurídica de la figura negativa ficta, es necesario que se formule la ampliación de demanda, pues en estos asuntos la litis se integra con la demanda, la contestación a la demanda, la ampliación y la contestación a la ampliación. La necesidad de ampliar la demanda deriva de que será en la contestación a la demanda cuando el demandado exprese los hechos y el derecho en que se apoya su negativa y es la ampliación de demanda el momento procesal oportuno que la actora tiene de superar esos razonamientos de la autoridad.

2. Cuando en la contestación de demanda la autoridad de a conocer el acto principal del que derive el impugnado, así como su contestación.

3. Cuando se alegue que la resolución definitiva que cause agravio al demandante, no fue notificado o le fue notificada ilegalmente.(artículo 209-Bis del Código Fiscal de la Federación)

4. Asimismo procede la ampliación de demanda cuando con motivo de la contestación a la demanda original, la demandada introduzca cuestiones no conocidas por la demandante al presentar la demanda.

7. De la contestación a la ampliación de demanda.

Al igual que para el escrito de ampliación de demanda, para la contestación a la ampliación de demanda, la autoridad demandada cuenta con un plazo de veinte días para su formulación, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por ampliada la demanda.

Si la contestación a la ampliación de demanda no se produce en tiempo o no se refiere a los hechos imputados de manera precisa a la demandada por el demandante estos se tendrán como ciertos, salvo que por las pruebas rendidas o por los hechos notorios resulten desvirtuadas.

En lo que se refiere a los requisitos que deben observarse en los escritos de contestación a la ampliación de demanda, así como a los documentos que se deben anexar son los mismos a que se refieren los artículos 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación, salvo que los documentos previstos se hubieren acompañado al escrito de contestación.

8. De los incidentes en el Juicio de Nulidad

En el juicio de Nulidad los incidentes pueden clasificarse en dos: de previo y especial pronunciamiento y aquellos que no lo son, los primeros se caracterizan porque de no resolverse impiden que el juicio siga su curso, por ser presupuestos procesales sin los cuales el proceso no puede ser válido. Por lo que se refiere a los incidentes que no tienen este carácter no resulta necesario que se emita una resolución al respecto, pues la ausencia de esta no impide que el proceso continúe.

Dentro de los incidentes de previo y especial pronunciamiento acorde a lo señalado por el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación se encuentran los siguientes:

- A. El de incompetencia de la Salas Regional, en razón de territorio.
- B. El de acumulación de autos.
- C. El de nulidad de notificaciones.
- D. El de interrupción por causa de muerte., disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia del demandante.

- E. Recusación por causa de impedimento del magistrado instructor o de los peritos.

- o **A. Incompetencia de la Sala**

En lo que se refiere al incidente de incompetencia de la Sala, esta deberá declararse incompetente de plano y comunicarlo a la que considere competente y remitiéndole el expediente, a efecto de que la Sala requerida, le informe dentro de las 48 horas siguientes si acepta o no el conocimiento del asunto, en caso de aceptarlo se hará del conocimiento de las partes, da la Sala requirente y den Presidente del Tribunal, en caso contrario se remitirán los autos al residente del Tribunal para que resuelva lo correspondiente.

- o **B. Acumulación de autos**

El incidente de acumulación de autos se encuentra regulado por los artículos 219, 221 y 22 del Código Fiscal de la Federación y procede siempre y cuando las resoluciones de que se trate se encuentren pendientes de resolver, en los supuestos siguientes:

- i. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos conceptos de anulación.
- ii. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos conceptos de anulación el acto impugnado sea el mismo o se impugne por varias partes.
- iii. Se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros, sin perjuicio de que las partes o los conceptos de anulación sean o no diversos.

Sobre este último supuesto es de hacerse notar que cuando se trate de la impugnación de actos conexos, es preciso que se siga la misma vía que desde un inicio se haya intentado, pues en caso contrario se decretará el sobreseimiento del juicio, en términos de los artículos 202 fracción VII y 203 fracción II del Código Fiscal de la Federación, como ejemplo basta señalar el siguiente: si se pretende impugnar un crédito conexo, cuyo antecedente anteriormente haya sido combatido vía recurso de revocación, en caso de que aun no exista resolución o no se haya configurado la negativa ficta, es preciso que el acto consecuencia de éste se impugne a través de la misma vía, esto es del recurso de revocación, toda vez que si por el contrario, en contra de dicho acto se promueve Juicio de Nulidad, este se sobreseerá por improcedente, lo mismo sucederá en caso de que primero se promueva Juicio de Nulidad y después se intente el revocación de revocación. Si ya existe resolución al recurso o ya se configuró la negativa ficta se podrán combatir estas resoluciones vía Juicio de Nulidad, así como el acto conexo y entonces decretarse la acumulación de autos, esta se solicitará a la Sala que haya conocido primeramente del Juicio más antiguo, la que a su vez le pedirá a la Sala de reciente conocimiento le remita los autos de ese Juicio, a efecto de que se acumulen, emitiéndose la resolución que en derecho corresponda.

□ **C. Nulidad de Notificaciones**

En materia de nulidad de notificaciones, el artículo 223 del Código Fiscal de la Federación le otorga al perjudicado un plazo de cinco días hábiles siguientes a aquel en que conoció el acto para que interponga este incidente, acompañando las pruebas correspondientes, si éste se considerare procedente el magistrado Instructor concederá a las partes un término de cinco días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, posteriormente se emitirá la resolución, de ser declarada la nulidad de la notificación, ordenándose su reposición, así como de las actuaciones posteriores y se multará al actuario con diez salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, sin que exceda del 30 % de su salario mensual, sin perjuicio de destituirlo en caso de reincidencia.

□ **D. Interrupción por causa de muerte, incapacidad o declaratoria de ausencia.**

Estas causales durarán como máximo un año, serán decretadas por el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto, a partir de la fecha en que tenga conocimiento de los hechos, podrán reanudar el Juicio y en caso de que no comparezcan el albacea, el representante legal o el tutor, según corresponda, ordenarán que las notificaciones se realicen por lista.

□ **E. Recusación**

Este Incidente sólo procede tratándose de impedimento del Magistrado o de los peritos para conocer del asunto en los casos siguientes:

- i. Tengan interés personal en el negocio.
- ii. Sean pariente consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.
- iii. Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- iv. Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.
- v. Hayan dictado el acto impugnado o intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o su ejecución.
- vi. Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.
- vii. Se encuentren en cualquier situación que pudiere afectar la imparcialidad en el Juicio.

Por otra parte dentro de los incidentes que no tienen ese carácter se encuentran, el de suspensión de la ejecución, suspensión del acto reclamado y falsedad de documentos, regulados por los artículos 227, 228, 228-Bis y 229 del Código Fiscal de la Federación.

Originalmente el Código Fiscal de la Federación sólo contemplaba el incidente de suspensión de la ejecución previsto por los artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, por reforma de 31 de diciembre de 2000 se adicionó el artículo 208-Bis, el cual se refiere a la suspensión del acto reclamado, establece una particular forma de tramitación y debido a las grandes trabas que impone, algunas veces resulta imposible su admisión. A continuación nos ocuparemos de la tramitación de cada uno de ellos.

□ **F. Suspensión de la Ejecución**

En lo que respecta al incidente de suspensión de la ejecución, podemos decir que está limitado propiamente a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, por violaciones a la suspensión administrativa, su procedencia se encuentra determinada por el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, los particulares afectados pueden tramitarlo en una primera instancia ante la autoridad ejecutora y en caso de que ésta niegue la suspensión de la ejecución, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución que se hubiere suspendido, podrán solicitar dicha suspensión ante el Magistrado Instructor que se encuentre conociendo del asunto, debiendo acompañar a su solicitud de suspensión la documentación que compruebe el supuesto de que se trate.

Con motivo de la reforma de 31 de diciembre de 2000, el incidente podrá tramitarse hasta que haya sido dictada sentencia por la Sala Regional que se encuentre conociendo del asunto. Anteriormente este incidente sólo podía tramitarse antes de que se dictara sentencia o resolución firme por la Sala Regional o bien por la Sala Superior

o el Tribunal Colegiado de Circuito, de ser el caso. Sin embargo, con motivo de la reforma que sufrió dicho precepto, el incidente sólo puede tramitarse hasta antes de que la Sala Regional emita sentencia, esta modificación no resulta clara respecto a que sentencia se trata, pues recordemos que en el Juicio de Nulidad existen dos tipos de sentencias que se pronuncian sobre el fondo del asunto, las definitivas y las que cumplen con las ejecutorias pronunciadas por el Poder Judicial. Mientras no se haya dictado la sentencia de referencia, se podrá revocar o modificar el auto que haya negado la suspensión, siempre y cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En el auto que se admita a tramite este incidente se ordenara correr traslado a la autoridad a quien se le impute el acto materia del mismo, quien deberá rendir un informe en tres días hábiles, pudiendo decretar en dicho escrito la suspensión y en caso contrario la Sala podrá decretar o negar la suspensión, si existe desacato se decretará la suspensión del procedimiento y se impondrá una multa de uno a tres tantos del salario mínimo mensual en el Distrito Federal.

□ **G. Suspensión del acto reclamado**

Es necesario advertir que por virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000, se introdujo el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, el cual puede solicitarse desde el escrito de demanda hasta antes de que sea dictada sentencia, es decir, vía incidental. Contra el auto que decreta la suspensión no procede recurso alguno. El Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se negará la suspensión solicitada. Si con la procedencia de la suspensión o de la inejecución del acto impugnado, se pudieran ocasionar daños a la otra parte o a terceros, sólo se concederá esta si el particular otorga garantía

bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que se pudieren ocasionar en caso de obtenerse sentencia favorable en el Juicio de Nulidad.

Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o en la Entidad Federativa que corresponda. El depósito no se exigirá cuando a juicio del Magistrado Instructor, la suma exceda de la posibilidad del actor, se haya garantizado previamente el interés fiscal ante la autoridad exactora o se trate de persona distinta del obligado directamente al pago, en este último caso se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales.

Mientras no se dicte sentencia la Sala puede modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En contra de la sentencia que resuelva este incidente sólo procede la Queja, tal y como lo establece el artículo 239-B, fracción I, inciso c) del Código Fiscal de la Federación.

Como puede advertirse este incidente se encuentra peculiarmente regulado y se exigen diversos requisitos para que pueda otorgarse la suspensión provisional y por ende la definitiva, motivo por el cual se han escuchado rumores en torno a su probable desaparición.

□ **H. Falsedad de documentos**

Como ya se mencionó éste se encuentra regulado por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, se tramita en términos de lo señalado para la substanciación del incidente de suspensión de ejecución a que se refiere el artículo 228 bis, con la salvedad de que el término para correr traslado a las partes de la promoción será de

diez días, estando obligada la Sala a resolver sobre la autenticidad del documento, lo cual podrá verificarse citando a la parte a quien se le impute la falsedad respectiva, y demuestre la veracidad del documento ante la presencia del Secretario de Acuerdos que este conociendo del asunto, quien dará fe de lo actuado.

Como puede advertirse el trámite de los incidentes es como en cualquier materia, es decir, debe existir un escrito del promovente, el de la parte contraria y el desahogo de las pruebas correspondientes, los cuales se resuelven por sentencia interlocutoria.

Finalmente, es importante hacer notar que cuando el Tribunal estime que la promoción de cualquier incidente, sea frívola e improcedente con la finalidad de dilatar el curso del procedimiento, se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente en el Distrito Federal.

9. De las Pruebas y Cierre de la Instrucción

Es principio general de derecho que el que afirma está obligado a probar, bajo esta máxima se encuentra inspirado el aspecto probatorio del Juicio de Nulidad, en éste caben todas las pruebas, excepto la confesional de las autoridades, la petición de informes no relacionados con el caso, ni aquellas que el demandante debió rendir obligatoriamente en otra instancia cuya resolución motiva el juicio de nulidad.

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse acompañándolas en el escrito inicial de demanda, ampliación a la misma, así como a sus contestaciones respectivas. Si el promovente las ofrece y no las exhibe junto con cualquiera de estos escritos, el magistrado instructor le requerirá para que las exhiba dentro del término de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo en que se decreta la prevención, en caso de que no se exhiban las pruebas

requeridas, se tendrán por no ofrecidas. Lo anterior no se aplicará tratándose de pruebas supervenientes, las cuales pueden presentarse hasta antes de la sentencia, este tipo de pruebas tienen como particularidad que las partes tienen conocimiento de ellas con posterioridad a la presentación de demanda, o bien no se hubiera podido obtener la misma anteriormente a la presentación de la demanda. Tratándose de este tipo de pruebas el Magistrado Instructor dará vista a la contraparte para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

Por lo tanto en el Juicio de Nulidad se admiten como pruebas, las documentales públicas y privadas, la testimonial, la pericial, la presuncional, la instrumental de actuaciones

En lo que respecta a las documentales públicas esta se desahogan por su propia naturaleza y sólo harán prueba plena los hechos afirmados por las autoridades en documentos públicos. Las documentales privadas quedarán a la valoración de la Sala.

Para el desahogo de la prueba testimonial el Magistrado Instructor de la Sala que conozca del asunto requerirá a la parte que la haya ofrecido para que presente a los testigos, si la oferente manifiesta no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan a determinado día y hora. Los interrogatorios serán verbales y sólo se presentarán por escrito cuando los testigos residan el lugar diferente de la Sala que conozca del caso. De los testimonios se levantará acta pormenorizada, el Magistrado Instructor podrá formularles las preguntas que estén relacionadas directamente con los hechos controvertidos o persiga la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito.

Tratándose del desahogo de la prueba pericial, en el auto que recalga a la contestación o ampliación a la demanda, el Magistrado Instructor requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presente a sus peritos, quienes deberán acreditar que reúnen los requisitos legales para fingir con tal carácter, acepten el cargo y protesten su fiel desempeño.

Si el Magistrado Instructor lo considera conveniente podrá intervenir personalmente en el desahogo de dicha prueba, señalando lugar día y hora para tal efecto. Los peritos contarán con un plazo de quince días para rendir su dictamen. Independientemente de que los peritos puedan rehusarse, las partes podrán solicitar la sustitución de alguno de estos siempre y cuando sea antes de que se venza el plazo para la rendición de los dictámenes.

El perito tercero en discordia sólo participara cuando los dictámenes rendidos por las partes sean contradictorios, éste será nombrado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos el Tribunal, si no hay perito adscrito en la ciencia o arte sobre la que verse el peritaje, la persona que pueda rendirlo será nombrado bajo la responsabilidad de la Sala y las partes deberán cubrir sus honorarios, lo mismo sucederá cuando se tenga que designar un perito valuador, cuyo nombramiento necesariamente deberá recaer en una institución fiduciaria.

Si bien es cierto que en el Juicio de Nulidad no se admite la prueba confesional a cargo de las autoridades mediante absolucón de posiciones o la petición de informes, si hacen prueba plena las confesiones expresas de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos.

Si con base en el enlace de las pruebas rendidas y las presunciones formadas, la Sala adquiere convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, valorará las mismas sin necesidad de sujetarse a lo dispuesto para la valoración de cada una de las pruebas, estando obligada a fundamentar su resolución.

Finalmente una vez que no exista cuestión pendiente por resolver, transcurridos diez días siguientes a la substanciación del Juicio, el Magistrado Instructor notificará a las partes que cuentan con el término de cinco días para formular sus alegatos por escrito, concludido dicho término, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la Instrucción.

Cabe señalar que en el supuesto de que por algún error involuntario del Secretario de Acuerdos que esté conociendo del asunto, emita un acuerdo en un sentido diverso al que realmente corresponda al estado procesal del Juicio, como por ejemplo, que otorgue a las partes el término de ley para formular alegatos cuando aun existen cuestiones pendientes por resolverse, se podrá regularizar el procedimiento en términos de lo dispuesto por el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia fiscal, a afecto de que se deje sin efectos dicho acuerdo y se emita aquel que en derecho corresponda.

10. Alegatos

Los alegatos son la exposición razonada, verbal o escrita, que las partes hacen para convencer al juzgador que les asiste el derecho, integrándose en el escrito a través del cual las partes invocan las razones, argumentos, doctrina, jurisprudencia y puntos de vista favorables a sus pretensiones, con la finalidad de comprobar a través de estos que les asiste la razón y el derecho. Sin que en ningún caso se pueda modificar por medio de estos la acción intentada, esto es, variar los conceptos de impugnación o los fundamentos de derecho.

Como ya se mencionó una vez cerrada la instrucción, se hayan o no formulado alegatos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a este acto, el Secretario de Acuerdos que conozca del asunto procederá a formular el proyecto de sentencia, el cual una vez integrado se pondrá a la consideración del Magistrado Instructor y posteriormente éste lo remitirá a los otros dos Magistrados Integrantes de la Sala, para que estos emitan su voto respectivo para dictar resolución.

11. Sentencia

Escriche señala que la palabra sentencia procede del vocablo latino *sentiendo*, ya que el juez declara lo que siente, según lo que resulta del proceso. Eduardo Pallares la define en su Diccionario de Derecho Procesal Civil como el acto jurisdiccional por

medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso.

De esta definición se advierten dos tipos de sentencias, las interlocutorias y las definitivas, las primeras se pronuncian sobre una cuestión incidental surgida durante el proceso; por tanto, pueden recaer a un incidente o bien resolver un recurso de reclamación, las sentencias definitivas resuelven el juicio en lo principal, son el último acto jurisdiccional en el Juicio de Nulidad, a través de ellas se crea una determinada situación jurídica para el demandante o para el demandado.

Las sentencias pueden pronunciarse por unanimidad o por mayoría de votos, se entiende por esta primera modalidad el acuerdo de todos los integrantes del cuerpo juzgador, con respecto al sentido de la sentencia, ejemplo de ello lo constituye el acuerdo de los tres magistrados de la Sala que se encuentre conociendo del asunto. La aprobación se integra por mayoría cuando sólo dos de los magistrados están a favor con el sentido del fallo, en dicho supuesto el magistrado disidente puede formular su voto particular, para lo cual cuenta con un plazo de diez días posteriores a aquél en que se le haya entregado el expediente, transcurrido dicho plazo, si el voto no ha sido formulado pierde el derecho para tal efecto. Si por algún motivo el proyecto del magistrado instructor no es aceptado por los otros dos magistrados, en el fallo se expresarán los argumentos de la mayoría y adquirirá la calidad de voto particular.

Por otra parte, el Código Fiscal de la Federación precisa que las sentencias del Tribunal deberán fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, además deberán satisfacer el principio de congruencia, el cual estriba en que al resolverse las controversias se haga de acuerdo a lo planteado por las partes, teniendo en cuenta la resolución impugnado, la demanda y la contestación y ampliación de estas en su caso, sin omitir nada ni añadir cuestiones no planteadas por las partes. Sobre este particular podemos apuntar que si bien se establece la obligación de que en la sentencia se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos, en la practica dicha obligación sólo se satisface cuando la sentencia se emite en el sentido de reconocer la validez del acto impugnado, pues si

por el contrario con motivo de algún concepto de impugnación que resultare bastante y suficiente para declarar la nulidad del acto impugnado, no será necesario el estudio de los restantes conceptos de anulación, lo cual quiere decir que en esos supuestos las sentencias emitidas por el Tribunal sean incongruentes.

12. Sentidos de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 239 establece que las sentencias del Tribunal, podrán:

- i. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- ii. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- iii. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- iv. Declara la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declara la nulidad de la resolución impugnada.

En cuanto al plazo que tiene la autoridad para cumplimentar las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, el antepenúltimo párrafo del mismo artículo 239 establece que estas deberán cumplirse dentro del plazo de cuatro meses a partir de que la sentencia quede firme. Si la sentencia obliga a la autoridad a emitir resolución definitiva, ésta deberá emitirse en ese mismo plazo.

Este precepto ha sido materia de grandes controversias, pues si bien es cierto que previene un plazo de cuatro meses para que la autoridad de cumplimiento a las resoluciones emitidas por el Tribunal, también lo es que no establece una sanción en contra de su cumplimiento, lo cual la convierte en una norma imperfecta, pues no se indica el efecto jurídico que traería el hecho de que la autoridad no cumpla en dicho

plazo con la sentencia, para nosotros debería establecerse que transcurrido dicho plazo ante el incumplimiento de la autoridad se declarará la extinción de sus facultades.

Asimismo el hecho de que la norma en comento no establezca el efecto del incumplimiento de la sentencia dentro del plazo de cuatro meses, controvierte evidentemente el mandato constitucional establecido en el artículo 17 de nuestra Ley Suprema, que obliga a los Tribunales Federales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a contar con leyes que garanticen la plena ejecución de sus resoluciones, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 17.- 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."

13. La Instancia de Queja

El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación regula la denominada instancia de queja, a través de la cual los particulares pueden hacer cumplir las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos en que fueron emitidas. Para algunos esta instancia es considerada como un recurso más dentro del Juicio de Nulidad, opinión que no compartimos, pues si atendemos a la naturaleza jurídica que reviste esta Institución, conforme al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, mas que un recurso puede considerarse como una denuncia contra determinadas conductas consideradas indebidas, así dicho ordenamiento señala:

"Finalmente, la queja equivale a una denuncia cuando se utiliza para manifestar inconformidad con la actuación de los funcionarios y por ello asume el carácter de administrativo."

En lo que hace a los antecedentes de esta institución encontramos que ni la Ley de Justicia Fiscal, ni los Códigos Fiscales de 1938 y 1966 establecieron mecanismos conforme a los cuales se hacía factible cumplir las sentencias emitidas por el Tribunal, sino que es hasta la vigencia del Código Fiscal de 1981 cuando se establece por vez primera la obligación de las autoridades, de cumplir dentro del plazo de cuatro meses la resolución, sin que se estableciera consecuencia alguna en caso de omisión. Posteriormente el 15 de enero de 1988 se introdujo la institución de la Queja en el artículo 239-TER Código Fiscal de la Federación, señalándose que en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podía ocurrir ante el Tribunal por una sola vez, cuando el acto hubiera sido indebidamente repetido, hubiere exceso o defecto en la ejecución de la sentencia, sin que pudiera interponerse contra actos negativos de la autoridad la autoridad administrativa, es decir, cuando existiera incumplimiento total de la sentencia. Asimismo a quienes promovieran una queja frívola o improcedente se les impondría una multa hasta de 90 veces el salario mínimo general diario en el área geográfica del Distrito Federal. Como puede advertirse inicialmente no se contemplaba el supuesto de omisión en el cumplimiento de una sentencia dentro del plazo previsto, sino que fue por reforma de 15 de diciembre de 1995 cuando se añadió este supuesto, pero con la modificación de que el artículo 239-TER, pasó a ser el 239-B, mismo que a la fecha se encuentra vigente, y que ha sido objeto de recientes reformas el 31 de diciembre de 2000, modificándose el primer párrafo y la fracción III de dicho artículo, para quedar como sigue:

**Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:*

i. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.*
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo legal previsto.*
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.*

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considere que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Venciendo dicho plazo, con informe o sin él el magistrado dará cuenta a la sala o sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV. Si la sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por esta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente del distrito

federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirla como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente de cuarenta y cinco días del mismo."

Desde su aparición la instancia de queja trajo aparejadas grandes deficiencias con respecto, las cuales evidentemente han incidido en la impartición de justicia, y que subsisten aun con la reforma de que fue objeto el ordenamiento que nos ocupa, toda vez que el hecho de que la queja constituya solo una instancia más en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal, sin que a través de ella se garantice la plena ejecución de sus resoluciones, evidentemente contraviene el mandato constitucional, consagrado en el artículo 17 penúltimo párrafo de nuestra Ley Suprema, el cual previene: "*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*". Lo anterior se afirma, teniendo en cuenta que el hecho de que el particular se vea obligado a promover de nueva cuenta el Juicio de Nulidad, en contra del nuevo acto, o bien Juicio de Amparo Indirecto ante un Juez de Distrito, en reclamo del exceso,

defecto o inejecución de la sentencia, hace evidente la ineficacia practica de esta figura.

14. De los recursos en el Juicio de Nulidad.

□ A. Recurso de Reclamación

Este es por excelencia el medio de impugnación que establece el Código Fiscal de la Federación, o mejor dicho el único recurso que contempla, tal y como se advierte del Capítulo X, sección primera, el cual procede contra los acuerdos emitidos por el Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobresimiento en el juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

El recurso se interpondrá ante la Sala Regional o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo contra el cual éste proceda.

En el acuerdo que tenga por admitido el recurso de mérito se ordenará correr traslado ala contraparte, para que en el mismo término de quince días exprese lo que a su derecho convenga, realizado esto, dentro del término de cinco días se emitirá la resolución que en derecho proceda

Este medio de defensa se encuentra regulado por los artículos 242 y 243 del Código Fiscal de la Federación, es de señalarse que en el capítulo X del Código relativo a los recursos, sólo se establece como tal el Recurso de Reclamación, sin embargo, algunos doctrinarios coinciden en que además de éste, en el Juicio de Nulidad existen el recurso de queja y el de revisión fiscal, opinión que no compartimos debido a que como fue mencionado la queja constituye una Instancia de naturaleza jurídica diversa a

la de un recurso, la cual podemos definir como una denuncia. Por otra parte en lo que hace a la denominada revisión fiscal, nos ocuparemos a continuación.

□ **B. De la Revisión Fiscal**

Este medio de defensa es exclusivo de las autoridades, al igual que el Juicio de Amparo Directo, se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia respectiva, en cuanto a los requisitos para su procedencia, tenemos los siguientes:

- i. Que la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces del salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente en el Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.
- ii. Si la cuantía es inferior de la señalada en el párrafo que antecede o es indeterminada el asunto deberá ser de importancia o trascendencia, consideramos que este requisito resulta muy subjetivo y es la propia autoridad fiscal quien debe razonar este requisito para efectos de que se admita el recurso.
- iii. Se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, siempre y cuando el asunto sobre el que verse el recurso se refiera a: interpretación de leyes o reglamentos; determinación de los elementos esenciales de las contribuciones; competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada; violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias y resoluciones que afecten el interés de la federación.
- iv. Sea una resolución en materia de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

- v. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas.
- vi. Se trate de una resolución emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o alguna de las Secciones.
- vii. También será procedente el recurso cuando la materia del juicio verse sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas con ingresos federales, el recurso sólo podrá promoverlo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, sobre este medio de defensa podemos formular las siguientes interrogantes:

¿Porque hablar de revisión fiscal y no simplemente de revisión?, el anterior cuestionamiento se deriva si tenemos en consideración que la materia sobre la que versa no se limita estrictamente a la fiscal, pues comprende en gran parte el conocimiento de asuntos eminentemente administrativos, aun y cuando la doctrina, la jurisprudencia y la costumbre jurídica se han referido siempre a la denominación revisión fiscal.

¿Resulta contrario a la naturaleza jurídica del Contencioso Administrativo la existencia de un recurso de revisión para la autoridad fiscal, equiparable a un Juicio de Amparo para los particulares? Consideramos que si, pues si bien es cierto que a través de este medio de defensa se trata de dar igualdad a las partes, estimamos contrario a la naturaleza jurídica de la Justicia Administrativa que sea la propia autoridad demandada en el Juicio Contencioso la que solicite vía Revisión Fiscal la protección contra actos emanados del Tribunal, pero sobre todo calificamos contrario a los fines

para los que fue creado el Juicio de Amparo, -esto es como un medio de control del orden constitucional en favor de los gobernados- el hecho de que la autoridad demandada pueda hacer valer como una última instancia el Recurso de Revisión Fiscal, contraviéndose una vez más la esencia del Juicio de Garantías, como el último camino con que cuentan los particulares para hacer valer este medio de defensa constitucional, pues la sentencia que recaiga a este medio de defensa adquiere autoridad y eficacia y por ende no puede ser atacable por el gobernado afectado, lo cual lo coloca en un completo estado de indefensión e incertidumbre jurídica.

III. EL JUICIO DE AMPARO

A diferencia del Juicio de Nulidad, el cual esencialmente es un medio de control de la legalidad de los actos de autoridad, el Juicio de Amparo es el medio con que cuentan los gobernados para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones emitidas por autoridades legislativas, administrativas y judiciales

No es nuestro objeto realizar un estudio detallado del Juicio de Amparo, es por ello que sólo nos referiremos a *graso modo* de los preceptos constitucionales que le dan sustento, de los principios fundamentales por los que se rige, así como a la procedencia del Juicio Amparo Directo e Indirecto.

El Juicio de Garantías se encuentra consagrado en los artículos 103 y 107 constitucionales, así como en la ley de Amparo reglamentaria de estos últimos.

1. Los principios del Juicio de Amparo.

Los principios fundamentales bajo los que se rige el Juicio de Amparo son esencialmente los siguientes:

- **El principio de iniciativa de parte agraviada.**- Este consiste en que nunca procederá el juicio oficiosamente, sino que será indispensable la promoción de parte agraviada, a este respecto el artículo 4 de la Ley de Amparo dispone: El Juicio de Amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el Tratado Internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente y

sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante o por su defensor.

- **El principio de agravio personal y directo.**- Que el agravio sea personal significa que quien lo promueve haya sufrido un daño o perjuicio en su esfera jurídica por un acto de autoridad sea la persona afectada física o moral, por otra parte que el agravio sea directo, se requiere que específicamente afectado, ya sea por un acto de realización pasada, presente o inminente, pero nunca de realización futura o probable.
- **El principio de relatividad de las sentencias "Fórmula Otero".**- Atendiendo a este principio, la sentencia que con motivo de un Juicio de Amparo se pronuncie, sólo amparará y protegerá a quien haya ejercido la acción constitucional, con palabras más contundentes este principio lo contempla el artículo 107 fracción II de la propia Ley de Amparo: Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Puede advertirse que esencialmente este principio radica en el hecho de que quien no haya sido expresamente protegido por la sentencia de amparo no puede verse beneficiarse por ella.
- **Principio de definitividad.**- Este consiste en que previamente a la promoción del Juicio de Garantías, el gobernado afectado por un acto de autoridad tuvo que haber agotado todos los medios de defensa ordinarios establecidos por la ley que rija el acto que le afecte, pues de no combatirse dicho acto el juicio constitucional resulta improcedente, no obstante lo anterior existen algunas excepciones a este principio y por

tanto no es necesario agotar los medios ordinarios de defensa previos, en los casos siguientes:

- a) Cuando se impugna la inconstitucionalidad de la ley que rige los recursos;
 - b) Cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación;
 - c) En caso de que la ley que contemple algún recurso, juicio o medio de defensa previo, exija mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto reclamado que la propia ley de Amparo;
 - d) Cuando la parte afectada que pretenda promover el Juicio de Amparo lo sea un tercero extraño al procedimiento.
- **El principio de estricto derecho.**- Implica que el juzgador de amparo sólo está obligado a examinar los conceptos de violación vertidos por el quejoso en su demanda de garantías, sin poder ir mas allá de los mismos, ni suplir los conceptos que no se hayan hecho valer expresamente.

2. El Juicio de Amparo Directo

Conocido como amparo uninstancial. A partir de 1968, las sentencias emitidas por los Tribunales Administrativos quedaron equiparadas a las pronunciadas por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, a partir de esta fecha el Juicio de Amparo Directo procede contra las sentencias definitivas emitidas por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cabe señalar que podía promoverse ante los Tribunales Colegiados de Circuito y sólo en los casos en que la cuantía del asunto excediera de \$50,000.00 ante la Suprema Corte de Justicia, cuya competencia se centraba sobre cuestiones de constitucionalidad de leyes.

El artículo 107 fracción III establece que el amparo directo cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo contra las sentencias definitivas o laudos, por violaciones a los derechos constitucionales cometidas durante la secuela del procedimiento o en la misma secuela o laudo. En casos excepcionales el amparo indirecto se puede transformar en bi-instancial cuando los tribunales colegiados de circuito se hubiesen decidido sobre la inconstitucionalidad de una ley o hayan establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución, en estos supuestos las sentencias pronunciadas por los colegiados podrán ser impugnadas ante la Suprema Corte.

3. El Juicio de Amparo Indirecto

También es denominado amparo biinstancial, en general de esta especie de juicios conocen los jueces de distrito y en casos excepcionales los tribunales unitarios de circuito y procede en contra de los siguientes actos:

- a) *Actos jurisdiccionales.* Cuando sucedidos dentro de un juicio sean de imposible reparación en las sentencias definitivas y cuando los actos se realicen fuera del juicio, después de concluido o cuando afecten a terceros ajenos al juicio. Actos de autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías, ejemplo del primer supuesto lo encontramos tratándose de resoluciones emitidas durante la tramitación del Juicio de Nulidad que no sean definitivas, tal es el caso de las sentencias interlocutorias.
- b) *Actos administrativos.* Procede contra toda decisión, mandato u orden aislada de las autoridades administrativas, por ejemplo, una visita domiciliaria, una multa o una clausura.
- c) *Actos legislativos.* Cuando se impugnan normas generales que contravienen a la Constitución, como leyes federales, tratados

internacionales, reglamentos federales, constituciones de los estados y leyes, convenios y reglamentos estatales.

La sentencias que se pronuncien podrán ser impugnada mediante el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte.

**EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y
EL PODER JUDICIAL**

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

Sería motivo de un profundo estudio el surgimiento y evolución del denominado Poder Judicial, el cual para nosotros más que un poder, es una función del Estado, es por ello que en este apartado abordaremos los aspectos más relevantes que han acompañado su evolución, pero principalmente trataremos de realizar un estudio de los tribunales que en nuestro país lo integran formalmente, así como la conveniencia o inconveniencia de integrar a su estructura orgánica al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Coinciden diversos autores en señalar que nuestros actuales órganos jurisdiccionales reciben su principal influencia del derecho francés, español y norteamericano, siendo mínima la influencia del derecho prehispánico; no obstante, a fin de realizar un estudio completo de los tribunales que han existido en la historia de nuestro país, nos ocuparemos de los Tribunales Prehispánicos, los Tribunales Novohispanos, los Tribunales del siglo XIX y finalmente los Tribunales Judiciales a partir de la Constitución Política de 1917.

1. Tribunales prehispánicos.

Destacan durante la época prehispánica los tribunales de las culturas: Maya, Purepecha, Azteca y el Reino de Texcoco.

□ **A. Los Mayas.**

Señalan Fix Zamudio y José Ramón Cossío⁸⁶ que durante la existencia de la cultura maya predominó el derecho consuetudinario, además de que existía una gran influencia de la religión sobre los reyes y caciques, quienes designaban al órgano judicial, denominado Batab, quien de manera directa y oral resolvía los litigios, adquiriendo sus resoluciones inmediata definitividad. Si la ejecución de la resolución era colectiva inmediatamente era el pueblo quien la realizaba, como en el caso de la lapidación.

□ **B. Los Purépechas.**

Existían dos instancias jurisdiccionales, la primera de ellas se concentraba en el sacerdote mayor, llamado petámuti, ante quien se sometían a juicio a las personas a quienes se considerara habían contravenido el derecho, como los espías de guerra, desertores, malecheros, a los médicos por cuya irresponsabilidad hubiera muerto alguna persona, a las prostitutas, hechiceras y vagabundos. El petámuti atendía todos los asuntos que se sometieran a su conocimiento, a lo largo de veinte días, en caso de que considerara que el pleito fuera de importancia, lo remitía al caltzonzin, quien era el órgano jurisdiccional de segunda instancia.⁸⁷

□ **C. Los Aztecas**

Señala José Luis Soberanes⁸⁸ que la organización política, social y judicial del reino azteca se centraban en los calpullis o barrios, gobernados por un Consejo de Ancianos presidido por un Teachcauch. En cada calpulli o barrio existía un tribunal, denominado tecalli, integrado por jueces. Asimismo un conjunto de calpullis integraba

⁸⁶ Páginas 99-100.

⁸⁷ Fix Zamudio y José Ramón Cossío p. 100.

⁸⁸ Cit. por Carranco Zúñiga, Joel, Poder Judicial, México, Porrúa, 2000, Pág 61.

un tlatoáyoc, gobernada por un Tlatoani, en quien se concentraban el poder político, judicial, militar y religioso.

En lo que se refiere a los tribunales judiciales, existían dos instancias; un tribunal supremo, presidido por Cihuacoatl y designado por el tlatoani, el cual actuaba como un tribunal de apelación en asuntos penales, como tribunal de primera instancia existía el Tlacatecatl el cual conocía de asuntos civiles y penales.

□ **D. El Reino de Texcoco**

Se encontraba dividido en 15 provincias y en seis distritos judiciales, además habían dos jueces, uno de mayor jerarquía que el otro en razón del tipo de pleitos, estos últimos y los distritos mencionados resolvían los asuntos que se sometían a su conocimiento, en forma sumaria. Los asuntos de mayor importancia, eran resueltos conjuntamente por el monarca, los jueces y todas las jurisdicciones (los Distritos), quienes se reunían cada 12 días.

2. Tribunales Novohispánicos

A efecto de realizar un estudio más conciso de los tribunales de la Nueva España, nos abocaremos a la clasificación realizada por Fix Zamudio y José Ramón Cossío⁸⁹, para quienes dichos tribunales se clasifican en ordinarios y especiales, atendiendo al fuero, asimismo existían tribunales ordinarios de primera y de segunda instancia, dentro de los primeros se encontraban los alcaldes y corregidores y dentro de estos últimos las reales audiencias.

Las alcaldías generalmente tenían competencia para conocer de procesos civiles y penales de menor jerarquía. Existían a su vez alcaldías ordinarias y alcaldías mayores, las primeras conocían asuntos de poco monto y sus resoluciones eran impugnables ante los cabildos, en tanto que los alcaldes mayores y corregidores como órganos de

89 Páginas 102-110.

mayor jerarquía conocían de asuntos de mayor trascendencia en materia civil, penal y recaudación de tributos, cuyas resoluciones eran impugnables ante las audiencias reales.

En lo que se refiere a la competencia de las audiencias ésta fue variando a través del tiempo, pues surgieron como órganos de primera instancia en materia civil y penal, para posteriormente constituirse como órganos de segunda instancia en los procesos civiles, reconociéndoseles nuevamente su competencia en primera instancia en dicha materia y para finalmente tener el carácter de un tribunal de apelación, cuya competencia se centraba en asuntos de mayor trascendencia.

En la historia de nuestro país encontramos la Real Audiencia de México y la de Guadalajara, la audiencia de México se integró por un Presidente – cargo ocupado por el Virrey de la Nueva España-, ocho oidores, cuatro alcaldes de casa y dos fiscales.

Según el decir del maestro José Luis Soberanes el ámbito de competencia de la Real Audiencia de México se dividía en tres; el administrativo, jurisdiccional y gubernamental. La competencia en el ámbito jurisdiccional se clasificaba en ordinaria y extraordinaria, dentro de la competencia ordinaria existieron tres criterios para clasificarla, por territorio, materia y cuantía, para efectos de la competencia territorial se tenían en cuenta los distritos judiciales, la competencia por materia se clasificaba en civil, penal y administrativa y con respecto a la cuantía las audiencias fungían como tribunales de apelación y en los asuntos civiles, tenían tal carácter los cabildos.

Finalmente, encontramos la existencia del Real Consejo de Indias, órgano de apelación, encargado de conocer de las resoluciones pronunciadas por las audiencias.

En lo que hace a los mencionados tribunales especiales imperantes durante la época colonial, encontramos los tribunales de la Inquisición, de Indios, de cuentas, del protomedicado, de la Acordada, eclesiásticos, militares y el consulado, los cuales realizaban funciones especiales atendiendo a los fines para los cuales fueron creados.

Como puede advertirse durante la época colonial existía una enorme confusión en cuanto al conocimiento de las diversas materias, de donde diversos autores señalan un gran predominio del sistema judicialista.

3. Tribunales del siglo XIX

Comenzaremos el estudio de los tribunales del siglo XIX con un breve análisis de la Constitución de Cádiz de 1812, subrayando que autores como Fix Zamudio y José Ramón Cossío, consideran que en este siglo encuentran sus principales bases nuestros actuales órganos jurisdiccionales.

En el texto de la Constitución de Cádiz se estableció que la facultad para pronunciarse sobre las causas civiles y criminales, residía en los Tribunales, prohibiéndose a cualquier otro órgano – al Rey o a las Cortes - la administración de justicia.

Dentro de la organización judicial establecida en este cuerpo legal se destacan el Supremo Tribunal de Justicia y a las audiencias, el Supremo Tribunal conocía de las controversias sobre competencias de las audiencias entre sí, así como entre estas con los tribunales especiales. A las audiencias les correspondía resolver las causas civiles y criminales de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia. Además, conocían de las controversias entre jueces subalternos. Asimismo se reconoció la existencia de juzgados inferiores, e incluso de tribunales especiales. En octubre de 1812 se expidió en Cádiz el "Reglamento de las audiencias y juzgados de primera instancia, en donde se estableció la organización de las audiencias territoriales, jueces letrados de partido y alcaldes constitucionales de los pueblos. 90

Consumada la Independencia de México, el "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814,

90 Carranco Zúñiga, pp. 64-65.

diferenció tres funciones del Estado, la de creación; ejecución y aplicación de las leyes, confiándose esta última al Poder Judicial, el cual se depositaba en un Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por cinco miembros, nombrados por el Congreso, por un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección; Juzgados Inferiores, cuyos titulares eran nombrados por el Ejecutivo y duraban en su encargo tres años y un Tribunal de Residencia, integrado por siete jueces, elegidos por el Ejecutivo a propuesta de las provincias.

Una vez adoptada por nuestro país la forma Federal de Estado, con la promulgación del "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", de 31 de enero de 1824", se consignó la división del Poder Supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, depositándose el ejercicio de este último en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de los Estados, lo cual dio las bases para que finalmente la Constitución Federal de 1824 en su artículo sexto consagrara ese mismo principio divisorio, pero con respecto al Judicial depositara su ejercicio en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Con base a lo anteriormente expuesto a continuación nos ocuparemos en forma breve de la evolución de la Suprema Corte de Justicia, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, por haber sido estos los principales tribunales federales del siglo XIX.

□ **A. La Suprema Corte de Justicia.**

Las bases para su organización se establecieron por vez primera en Decreto de 27 de agosto de 1824 sobresaliendo las siguientes disposiciones: se integró por 11 miembros electos por las Legislaturas de los Estados, integrados en tres Salas, inamovilidad vitalicia de sus miembros y determinados requisitos en cuanto a la instrucción, edad, ciudadanía y residencia, condiciones que posteriormente retomaría la Constitución de 1824, introduciendo lo concerniente a su competencia, principalmente en los siguientes asuntos: Conflictos entre entidades federativas, de aquellos en que la Federación fuese parte, cuestiones eclesiásticas, conflictos entre tribunales de los

estados o de estos con la Federación, de conflictos contra el presidente, vicepresidente, diputados, senadores, gobernadores y secretarios de despacho y en general infracciones a la Constitución.

En el año de 1826 se establecieron dos Ordenamientos: Las "Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia" y el "Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República", en el primero de estos se regularon cuestiones concernientes a la integración, ausencias y sustituciones de sus integrantes, confiándose la facultad de elaborar su propio reglamento, el cual debía ser aprobado por el Congreso, del segundo ordenamiento se destacó la regulación de las funciones y atribuciones de los ministros y el personal.

Posteriormente la Constitución centralista de 1836 reguló en la Quinta Ley Constitucional lo concerniente al Poder Judicial, el cual se ejercería por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda y por los Juzgados de primera instancia. ⁹¹

En este ordenamiento se estableció que la Suprema Corte de Justicia se componía de cinco ministros y un fiscal, para ser electos debían ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, tener cuarenta años cumplidos, no haber sido condenado por ningún crimen, ser letrados y acreditar el ejercicio de la profesión por diez años cuando menos. Con respecto a sus atribuciones se estableció que la Corte, conocía: de causas seguidas contra miembros del Supremo Poder Conservador, del Presidente de la República, de diputados, senadores, secretarios de despacho, consejeros, gobernadores y magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos; de las controversias entre tribunales de los distintos departamentos o fueros; de asuntos diplomáticos y consulares; del recurso de nulidad interpuesto en contra de las sentencias dictadas por los tribunales superiores de los departamentos; presentaba la iniciativa de ley en su ramo; apoyaba o contradecía opiniones de indulto

⁹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Cit. por Carranco Zuñiga Joel, *Poder Judicial P.* 71.

y opinaba en diversas cuestiones eclesiásticas; asociada en oficiales militares hacia las veces de un tribunal militar.⁹²

Este ordenamiento tuvo vigencia hasta 1843, fecha en que entraron en vigor las Bases Orgánicas, también de corte centralista; de acuerdo con este ordenamiento el régimen de la Suprema Corte no sufrió modificaciones trascendentes.

Señala el maestro Soberanes⁹³ que mediante decreto de 2 de septiembre de 1846, se restableció el sistema federal y en abril de 1847 la Constitución Federal de 1824, por lo cual el Poder Judicial se integró nuevamente por una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Precisándose que la Suprema Corte debía remitir a los tribunales estatales los asuntos de su competencia.

El 18 de mayo de 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, en lo que hace a la Suprema Corte se estableció la posibilidad de elección directa de los ministros y se reconoció la existencia del Juicio de Amparo, por tanto, la Corte Suprema Junto con los demás tribunales federales podían amparar y proteger a los mexicanos en el uso y goce de sus garantías individuales.

La constitución de 1857 estableció en la sección tercera del título tercero, que el Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de distrito. La Corte se componía por once ministros, -esta forma de integración se mantuvo hasta 1890, en que se elevó el número de sus miembros a quince- electos de manera indirecta, cada seis años, con atribuciones para dirimir las competencias entre los tribunales de la Federación y de estos con los estados, y ser la última instancia en los procesos que determinarán las leyes, incluyendo los relativos al Juicio de Amparo. La primera Corte que actuó bajo esta constitución fue instalada por el Congreso el 21 de noviembre de ese mismo año, siendo Benito Juárez su Presidente.

92 Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, p.115.

93 Soberanes Fernández José Luis, El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX, p. 68; Cit. por Carranco Zuñiga p. 78.

Asimismo existieron dos ordenamientos que contemplaban determinados aspectos de la Corte Suprema, por una parte la primera Ley de Amparo, promulgada el 30 de noviembre de 1861, denominada "Ley Orgánica de procedimientos de los Tribunales de la Federación", en la cual se determinaba la facultad de la Suprema Corte de conocer del recurso de súplica, así como el "Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", expedido el 29 de julio de 1862, el cual contemplaba diversos aspectos, como: los quorum de asistencia y votación; la imposibilidad de recusación de los ministros; la competencia de las salas; las atribuciones del Presidente; la asignación de competencias a ciertos ministros, así como el régimen laboral de los empleados.

En 1897, con la promulgación del Código de Procedimientos Federales, se estableció que el Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. La Corte quedó integrada por 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, electos de manera indirecta, con duración de seis años, funcionando en pleno y entres salas, el pleno conocía de amparos, la primera conocía de las competencias que se suscitaren entre tribunales de la Federación, estados y territorios, de los recursos de casación y de las excusas y recusaciones de los ministros; la segunda sala conocía en primera instancia de las controversias entre dos o más estados y de aquellas en que la federación fuese parte, así como de las causas de responsabilidad de funcionarios del Poder Judicial, en tanto que la tercera sala conocía en segunda instancia de dichas controversias.

El 22 de mayo de 1900 se realizaron reformas constitucionales referentes a la Integración del Poder Judicial, estableciéndose que la Suprema Corte se integraría por quince ministros, así como su funcionamiento en pleno y en salas. Finalmente el 20 de abril de 1901 se expidió el "Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en el que se reguló lo referente a su funcionamiento, Integración, organización y competencia.⁹⁴

⁹⁴ Cebreira Acevedo, Lucio, Documentos Constitucionales y Legales Relativos a la Función Judicial 1810-1917, tomo II, Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 330-349. Cit. por Carranco Zuñiga pp. 89-90.

□ **B. Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.**

Retomando lo referido en el apartado que precede, advertimos que estas instancias jurisdiccionales aparecen contempladas por vez primera en la Constitución Federal de 1824. En lo que se refiere a los Tribunales de Circuito, estos se componían por un juez y un promotor fiscal, nombrados por el Ejecutivo de entre una terna propuesta por la Suprema Corte. Sus atribuciones consistían en conocer de causas de altamirantazgo, presas de mar y tierra, contrabando, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra el Estado mexicano, causas consulares y pleitos de cierta cuantía.

Los Juzgados de Distrito se integraban por un juez y había un juzgado en cada uno de los distritos en que se dividiera el territorio de la República, los cuales eran nombrados por el Presidente de la República, de entre los que en terna propusiera la Suprema Corte. Originalmente, la competencia de estos órganos se centraba en todas las causas en que la Federación estuviere interesada y cuyo valor no excediera de quinientos pesos, así mismo conocían en primera instancia de todas las causas de las que conocieran en segunda instancia los Tribunales de Circuito.

En el año de 1826 se expidió la "Ley de los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito", en cuanto a los primeros este ordenamiento dividió el territorio en ocho circuitos; determinó el sueldo de los jueces y promotores fiscales; estableció el modo de integración de los tribunales y fijó su competencia. Por lo que respecta a los Juzgados de Distrito, su ámbito de competencia territorial se identificó con el de entonces 19 estados integrantes de la Federación, de igual manera se fijó el sueldo de sus titulares, se obligó a los jueces a realizar visitas a las cárceles y dar cuenta de ellas a la Suprema Corte, se establecieron reglas de impedimento y reacusación, así como la garantía de empleo por seis años. El 22 de mayo de 1834 se promulgó la "Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito", la cual sólo amplió algunas disposiciones contenidas en la ley de 1826, con respecto a la división de circuitos y distritos.

II. EL PODER JUDICIAL FEDERAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

Antes de abordar la situación actual del Poder Judicial Federal, expondremos las principales reformas que éste ha sufrido a partir de la Constitución Federal de 1917, para posteriormente ocuparnos de la integración y funcionamiento de los órganos que lo conforman.

Nuestra Ley Suprema, desde su texto original, consagró en el capítulo IV (artículos 94 al 107) lo referente al Poder Judicial, estableciéndose que el Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito, y de Distrito, cuyo número y atribuciones fijaría la ley. La Suprema Corte se componía de once ministros funcionando en Pleno y en audiencias públicas, la elección de sus integrantes estaba a cargo del Congreso de la Unión, propuestos por las legislaturas de los Estados y duraban en su encargo dos años, para ser electo ministro, se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, no tener más de 75 años cumplidos, ni menos de 35, poseer título de Licenciado en Derecho, con antigüedad de 5 años; tanto los magistrados como los jueces eran nombrados por el máximo Tribunal. A partir de 1923, se consagró la inamovilidad de los integrantes del Poder Judicial, los cuales sólo podían ser destituidos previo juicio de responsabilidad respectivo.

Con respecto a su función jurisdiccional, el artículo 103 constitucional otorgó competencia al Poder Judicial para resolver las controversias que se suscitaban por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes y actos de las autoridades estatales que invadan la esfera de la autoridad federal. También se le otorgaron atribuciones para conocer sobre controversias civiles y criminales suscitadas por el cumplimiento de leyes federales o tratados internacionales; controversias sobre derecho marítimo; de aquellas en que la Federación, los Estados o tribunales del Distrito Federal fueren parte.

Finalmente el artículo 107 del texto original de la constitución de 1917, precisó los principios relativos al juicio de amparo, tales como: la instancia de parte agraviada y la relatividad de las sentencias. Asimismo distinguió entre amparo directo e indirecto, siendo el primero competencia de la Corte y de los Tribunales de Circuito y el segundo de estos de los Juzgados de Distrito.

1. Principales reformas Constitucionales.

- Por reformas de 20 de agosto de 1928 se modificó el artículo 94 constitucional, elevando a 16 el número de ministros de la Suprema Corte, conformada por tres Salas funcionando con cinco ministros cada una. También fue objeto de modificaciones el artículo 96, en cuanto a la designación de los ministros, la cual se haría a propuesta del Ejecutivo y con aprobación del Senado. Asimismo se otorgaron atribuciones al Pleno de la Corte para el nombramiento de jueces y magistrados.⁹⁶
- Por reformas de 15 de diciembre de 1934, se aumentó nuevamente el número de ministros, de 16 a 21, los cuales funcionaban en Pleno o en cuatro salas integradas por cinco magistrados cada una, esta reforma tuvo por objeto la introducción de una sala especializada en materia del trabajo. Otro cambio trascendente fue la supresión del recurso de súplica.
- Mediante reforma de 21 de septiembre de 1944 al artículo 94 constitucional, se suprimió el término de seis años por el cual eran designados los jueces y magistrados.
- Con fecha 30 de diciembre de 1946, se reformó el artículo 104, agregándose un segundo párrafo a la fracción I, para quedar como

⁹⁶ Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, p. 754.

sigue: "En los juicios en los que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos". Como puede advertirse esta reforma ya fue motivo de estudio del presente trabajo, pues a través de ella se consagra el fundamento constitucional de los tribunales administrativos, dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el reconocimiento de plena autonomía para dictar sus fallos.

- En 1951 se establecieron los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo, a fin de combatir el rezago que se había acumulado en la Suprema Corte de Justicia, estos nuevos órganos se integraban por tres magistrados, con competencia para conocer de los Juicios de Amparo Directo en primera instancia por violaciones procesales, así como de la revisión en Amparo Indirecto. Sobre este particular cabe precisar que de los juicios formulados por autoridades administrativas federales, se encomendó su conocimiento a la Segunda Sala de la Suprema Corte, -la jurisprudencia amplió la competencia respecto a las autoridades administrativas del Distrito Federal- y los restantes a los Tribunales Colegiados. Por otra parte, se adicionaron ministros supernumerarios, los cuales integraban una sala más y realizaban las funciones encomendadas por el Pleno, por lo cual el número de ministros aumentó a 21. Otro aspecto de especial importancia fue el relativo al sobreseimiento de la acción o de la instancia por inactividad procesal, por falta de impulso procesal del promovente en los asuntos civiles y administrativos, en un plazo de 180 días consecutivos (posteriormente la jurisprudencia determinó que 180 días hábiles), excluyéndose la reclamación de inconstitucionalidad de una ley.

- Por reformas efectuadas el 25 de octubre de 1967, se separó la competencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados, atendiendo a criterios de materia y cuantía. La Suprema Corte conocía de asuntos de cuantía mayor a \$100,000.00 en materia civil y de \$50,000.00, en materia administrativa, así como de asuntos relativos a las ramas familiar y penal, asimismo se reservaron para su conocimiento asuntos de mayor trascendencia como los relativos a la inconstitucionalidad de leyes, con respecto a estos asuntos se determinó que una vez que el Pleno hubiera establecido jurisprudencia obligatoria, los asuntos similares debían turnarse a las salas de la Suprema Corte, a fin de que éstas los resolvieran.
- Es de especial importancia para la materia administrativa lo relativo a la procedencia del amparo directo o uninstancial, en contra de las sentencias emitidas por los tribunales administrativos, estableciéndose que para los efectos del amparo, tales órganos serían considerados como tribunales ordinarios, toda vez que anteriormente los fallos emitidos por estos se estimaban formalmente administrativos y por ende se impugnaban a través del juicio de amparo indirecto. Se introdujo la caducidad de la instancia para el segundo grado, con la consecuencia de declararse firme la sentencia de primera instancia. Se extendió el alcance obligatorio de la jurisprudencia de los tribunales federales, no solamente de la emitida por la Suprema Corte, comprendiéndose la interpretación de la Constitución, leyes federales, tratados internacionales y leyes locales. Con respecto a la competencia del Pleno, ésta se restringió a los juicios en los que la Federación sea parte y que se estimaran de importancia trascendente para los intereses de la nación.
- Son de especial importancia las reformas publicadas el 10 de agosto de 1987, a través de las cuales se confiere a la Suprema Corte de Justicia la salvaguarda de nuestra Ley Fundamental, es decir el control de la constitucionalidad de leyes, constituciones locales, tratados

internacionales o reglamentos, asignándose a los Tribunales Colegiados de Circuito el control de la legalidad.

- Otra modificación importante fue la inclusión del inciso I-B al artículo 104 constitucional, mediante el cual se reguló el recurso de revisión en contra de las resoluciones de los tribunales administrativos. También fue materia de estas reformas el artículo 106 constitucional, con el objeto de otorgar competencia a los órganos del Poder Judicial de la Federación para dirimir los conflictos de competencia entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.
- Las reformas realizadas en el año de 1994 tuvieron la finalidad de consolidar a la Suprema Corte como un tribunal de constitucionalidad, asignándole una competencia más amplia respecto a las controversias constitucionales y a la declaración general de constitucionalidad; se crea el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación; se disminuye el número de ministros al que originalmente tuvo nuestro texto constitucional, para quedar integrada por once ministros funcionando en Pleno y en dos Salas.
- Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996, se fijan las reglas, mecanismos y procedimientos bajo los cuales se llevarán los procesos electorales, sobresaliendo con respecto a la integración del Poder Judicial, la incorporación a éste del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, además se estableció la posibilidad de que las leyes electorales sean revisadas mediante la acción de inconstitucionalidad.
- Las reformas que el Poder Judicial de la Federación sufrió en el año de 1999 tuvieron por objeto precisar la naturaleza jurídica del Consejo de

la Judicatura Federal, estableciéndose que si bien este órgano realiza labores administrativas y no jurisdiccionales, como lo son la administración, la vigilancia y disciplina del Poder Judicial (excepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y que si bien no es depositario del Poder Judicial, sí es parte integrante de éste. Se estableció que las resoluciones emitidas por el Consejo serían definitivas, contra las cuales no procede juicio ni recurso alguno, salvo que se trate de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. Por otra parte, se le otorgan facultades a la Corte para solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que emita acuerdos generales para asegurar el ejercicio de la función jurisdiccional federal, estando facultada la Corte para revisar o revocar tales acuerdos. En cuanto a la designación de los consejeros se estableció que el Pleno de la Corte designaría a tres de sus siete integrantes, dos los designaría el senado y uno el ejecutivo, el consejero restante lo sería el Presidente de la Corte, quien también sería el Presidente del Consejo. Por otra parte, se facultó a la Suprema Corte para expedir acuerdos generales para remitir a los Tribunales Colegiados aquellos asuntos que no se estimaran de gran trascendencia para la fijación de criterios importantes dentro del ámbito jurisdiccional y que pudieran distraer su labor como tribunal constitucional.

2. Organización, estructura y atribuciones del Poder Judicial de la Federación.

Si atendemos a nuestra Ley Suprema, en términos de su artículo 94, el Poder Judicial de la Federación se integra por los siguientes órganos:

- A. Suprema Corte de Justicia.
- B. Tribunal Electoral.
- C. Tribunales Colegiados de Circuito.
- D. Tribunales Unitarios de Circuito.
- E. Juzgados de Distrito.

F. Consejo de la Judicatura Federal.

Teniendo en cuenta las reformas sufridas al artículo 94 constitucional, el 11 de junio de 1999, por cuestiones prácticas separaremos dentro de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación, al Consejo de la Judicatura Federal, pues si bien es uno de los órganos integrantes del Poder Judicial, no es depositario de éste, pues la función que realiza no es materialmente jurisdiccional, sino eminentemente administrativa.

□ **A. La Suprema Corte de Justicia.**

1. Integración

El artículo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integrará por once ministros y funcionará en Pleno o dos en Salas, su Presidente no integrará Sala. Con respecto al Pleno es suficiente la presencia de siete de sus miembros para sesionar, con excepción de asuntos sobre acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, supuestos en los que se requiere la presencia de ocho ministros. La primera de sus Salas conoce de asuntos penales y civiles y la segunda de asuntos administrativos y laborales, los ministros que integran cada una de las Salas eligen de entre ellos a su Presidente. Por regla general las sesiones de la Suprema Corte de Justicia son públicas y sólo en casos excepcionales privadas, las resoluciones que el Pleno emita se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos. Los ministros durarán en su cargo quince años, excepto cuando sobrevenga alguna causa de incapacidad física o mental permanente que se los impida, o se les remueva cuando proceda la declaración de procedencia o Juicio Político.

En lo que respecta al sistema de designación de ministros, el Presidente de la República somete una tema a la consideración del Senado, el cual hace la designación correspondiente con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El

Presidente de la Corte es electo por el Pleno por un periodo de cuatro años, sin que pueda ser reelecto por un periodo inmediato posterior.

Para ser ministro de la Corte el artículo 95 de nuestra Carta Magna exige: ser ciudadano mexicano por nacimiento, contar con 35 años cumplidos al día de la designación, poseer el título profesional de Licenciado en Derecho con una antigüedad mínima de 10 años y haber sobresalido en la impartición de justicia o en una actividad jurídica, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión o por los delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la fama pública, haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, no haber sido Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.

2. Competencia

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para conocer de los siguientes asuntos:

- Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en una audiencia constitucional por jueces de distrito o magistrados unitarios de circuito, cuando se trate de un problema de constitucionalidad de leyes federales, locales, del Distrito Federal, o de un tratado internacional, cuando se ejercite por la Corte su facultad de atracción, así como en los casos de amparo soberanía.
- Del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas en amparo directo, cuando se hubiere impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local o del Distrito Federal, o de un tratado internacional, o cuando se trate de la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

- Del recurso de queja.
- De los recursos de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de ese máximo tribunal.
- De las excusas e impedimentos de los ministros.
- Del cumplimiento de las sentencias de amparo, la separación del cargo de la autoridad responsable y su posible consignación.
- De la contradicción de tesis entre las emitidas por las secciones de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, o por el Tribunal Electoral.
- De las controversias laborales suscitadas entre sus servidores.
- De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre el cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.
- De cualquier otro asunto que no sea competencia exclusiva de las Salas, así como los demás asuntos que le determinan las leyes.

No obstante lo anteriormente expuesto, si bien es cierto que las funciones que la Suprema Corte realiza de acuerdo a su naturaleza jurídica son eminentemente jurisdiccionales, también tiene el Pleno de la Corte atribuciones legislativas y administrativas, dentro de sus facultades legislativas se encuentran:

- Aprobar su presupuesto de egresos.
- Dictar los reglamentos y los acuerdos generales en las materias de su competencia.
- La creación de jurisprudencia, en virtud de que son normas de carácter general, mismas que pueden ser establecidas por el Pleno, siempre y cuando existan cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y se voten por ocho ministros.

Por otra parte, dentro de sus facultades administrativas destacan:

- Elegir a su presidente y conocer de la renuncia, en su caso.

- Conceder licencias a sus integrantes.
- Determinar los días y horas de sus sesiones ordinarias.
- Remitir a las Salas, mediante acuerdos generales, los asuntos de su competencia.
- Remitir a los Tribunales Colegiados, mediante acuerdos generales, los asuntos de su competencia en los que se hubiere establecido jurisprudencia.
- Determinar la adscripción de los ministros a las Salas.
- Nombrar comités para la atención de asuntos de su competencia.
- Nombrar a su representante dentro de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación.
- Nombrar al secretario general de acuerdos, al subsecretario general de acuerdos, y al titular de la Coordinación y Compilación de Tesis, y conocer de los asuntos relativos a tales nombramientos.

Por su parte, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, gozan de la siguiente competencia:

- En segunda instancia (apelación) de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en controversias en las que la Federación sea parte.
- De los recursos de revisión, contra sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, en los siguientes casos:
 - a. Cuando en el recurso subsista el problema de constitucionalidad y en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, por el Gobernador de algún Estado o por el Jefe del Distrito Federal, que se estimen directamente contrarios a una disposición constitucional, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de nuestra ley fundamental.

- b. Cuando la Suprema Corte ejercite de oficio o a petición de un Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, su facultad de atracción por tratarse de un asunto de especial interés o trascendencia.
- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo, pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito.
 - a. Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o los reglamentos expedidos por los Gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación de un precepto constitucional, o se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación.
 - b. De los amparos directos promovidos en contra de las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, y la Sala competente ejercite de oficio o a petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República su facultad de atracción, cuando el asunto por su interés y trascendencia así lo amerite.
- Del recurso de queja interpuesto en términos del artículo 95, fracciones V, VII, VIII y IX de la Ley de Amparo, siempre y cuando el amparo en que se haga valer este medio de defensa sea competencia de la Sala.
- Del recurso de reclamación que se interponga en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente.

- De las controversias suscitadas en razón de competencia entre tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- De las controversias que se susciten en razón de competencia entre Tribunales Colegiados de Circuito, entre un juez de distrito y el Tribunal Superior de un Estado o del Distrito Federal, entre Tribunales Superiores de distintos Estados, o entre el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo.
- De las denuncias de contradicción de tesis que susciten dos o más tribunales colegiados de circuito.
- De las controversias por los convenios para la entrega de indiciados procesados y sentenciados, así como del reconocimiento de inocencia.

□ **B. TRIBUNAL ELECTORAL**

1. Antecedentes

Existía una tendencia muy arraigada respecto a la Justicia Electoral, derivada de una muy peculiar interpretación del principio divisorio, pues se estimaba que era el propio Poder Legislativo el que debía pronunciarse sobre la legalidad de las elecciones, toda vez que el hecho de que el Poder Judicial interviniera significaba una violación a la teoría divisoria.

Contrario a este mecanismo denominado de autocalificación encontramos al sistema judicialista o jurisdiccional, en el cual son los propios órganos del Poder Judicial los encargados de pronunciarse sobre la legalidad de las elecciones.

Resultado de una combinación entre ambos sistemas surge el sistema intermedio o mixto, en el cual intervienen respecto a la legalidad de las elecciones tanto el órgano legislativo como el judicial.

Nuestro país adopta a partir de la reforma de 22 de agosto de 1996 el sistema judicialista o jurisdiccional, con la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial. Como antecedente de este órgano tenemos que en el año de 1977 se estableció un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados (Art. 60 const.), sin embargo, este recurso carecía de efectos, pues las resoluciones emitidas por la Corte sólo tenían efectos meramente declarativos, quedando supeditadas a la decisión final que emitiera la Cámara.

Por reforma de 1987 se creó el Tribunal Contencioso Electoral (TRICOEL), el cual se integraba por siete magistrados y sólo admitía pruebas documentales públicas, conocía de los recursos de apelación y queja y sus resoluciones podían ser revocadas por los Colegios Electorales de las Cámaras, con la aparición de este órgano se clausuró la intervención de la Corte, pero conservando la facultad de investigar de oficio violaciones al voto público. Cabe destacar que este órgano fue objeto de diversas críticas, tales como: su denominación, su limitación en las pruebas, la falta de definitividad de sus fallos y el hecho de que se integrara sólo en periodos electorales.

En 1990 el TRICOEL fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral, el cual además de ser un órgano permanente gozaba de plena autonomía para dictar sus resoluciones; sus magistrados eran designados a propuesta del Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados, no obstante en determinado supuesto las resoluciones electorales del Tribunal podían ser revisadas por las Cámaras electorales.

En el año de 1993 se suprimió definitivamente el sistema de autocalificación respecto de las Cámaras de Diputados y Senadores, subsistiendo únicamente con respecto a la elección del Presidente de la República.

Volviendo a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, la cual trajo como principal innovación la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial, se destacó lo siguiente:

- Se fortaleció el sistema de medios de impugnación en materia electoral, buscando garantizarse los principios de constitucionalidad y equidad.
- Se modificó el mecanismo de elección del Presidente de la República, pues se otorga al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de realizar el cómputo y calificación de los votos, así como hacer la declaración del Presidente electo.
- Se fortaleció la estructura orgánica del Tribunal Electoral.
- Se reconoció al Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial.(excepto tratándose de acciones de inconstitucionalidad)
- Se ratificó la competencia del Tribunal para conocer de las impugnaciones en materia electoral federal, así como de los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus empleados.
- Se amplió su jurisdicción para conocer de juicios de revisión constitucional y juicios para la protección de derechos políticos electorales de los ciudadanos.

- Se otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en las que se reclamara alguna contradicción entre una norma de carácter electoral y un precepto constitucional.

2. Organización y Estructura.

El Tribunal Federal Electoral se integra por una Sala Superior y Salas Regionales, sus sesiones son públicas, los magistrados que las integran son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de una terna formulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal deben satisfacer los requisitos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte, duran en su cargo un periodo de diez años improrrogables. Para ser electo Magistrado de las Salas Regionales deben satisfacerse los requisitos exigidos para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, duran en su cargo 8 años improrrogables, excepto si son promovidos para otro puesto superior.

La Sala Superior tiene el carácter de permanente, con sede en el Distrito Federal, se integra por siete magistrados, su presidente es elegido, de entre sus miembros, por un periodo de cuatro años.

Las Salas Regionales sólo funcionan en el año electoral, se integran por tres magistrados con sede en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca, circunscripciones que comprenden los Estados de: Baja California Sur, Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán;

Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y por último Estado de México, Guerrero y Michoacán.

3. Competencia

El Tribunal Electoral conoce en forma definitiva e inatacable de:

- a. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.
- b. Las impugnaciones sobre la elección del Presidente de la República que son resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- c. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen de manera directa normas constitucionales o legales.
- d. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante estos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo de los procesos respectivos o el resultado final de las elecciones.
- e. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- f. Los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores.
- g. Los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
- h. La determinación e imposición de sanciones en la materia de su competencia.
- i. Las demás que establezcan las leyes.

Con base a lo anteriormente señalado cabe precisar que en términos del artículo 3º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, el Tribunal Electoral conoce de los siguientes medios de defensa:

- a. De los recursos de apelación, juicios de inconformidad y recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral.
- b. Del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- c. Del juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas.
- d. Del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Por otra parte, en lo que respecta a la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral, ésta corresponde a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, la cual se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

El presupuesto del Tribunal se somete a consideración del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que se incluya en el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación. Asimismo el propio Tribunal expide su reglamento interior y los acuerdos generales para el despacho de sus asuntos.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia que emite el Tribunal Electoral, en términos de lo dispuesto por los artículos 232 al 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tratándose de la Sala Superior ésta se integrará cuando se emitan tres sentencias no interrumpidas por ninguna en contrario, o tratándose de las Salas Regionales, cinco sentencias no interrumpidas por ninguna otra, que sostengan un mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma. Asimismo se integra jurisprudencia cuando la Sala Superior resuelve cuestiones de contradicción de sentencias entre las emitidas por las Salas Regionales, o por las de alguna de éstas y la Sala Superior. La jurisprudencia que el Tribunal emite es obligatoria para sus Salas y para el Instituto Federal Electoral y con respecto a asuntos político-electorales de los

ciudadanos lo será para las autoridades electorales locales, ésta dejará de tener el carácter de obligatoria cuando haya un pronunciamiento en contrario por el voto fundado de cinco magistrados de la Sala Superior.

Cuando alguna Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre cuestiones de Inconstitucionalidad, que pudiere resultar contraria a un criterio sostenido por las Salas o el Pleno de la Corte, los ministros, las Salas o las partes podrán denunciar dicha contradicción, a efecto de que el Pleno de la Corte decida cuál tesis deberá prevalecer.

□ **C. Tribunales Colegiados de Circuito.**

1. Integración y estructura.

Estos órganos jurisdiccionales se integran por tres magistrados, para acceder al cargo se requiere, en términos del artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: ser mayor de 35 años, tener título profesional de Licenciado en Derecho, práctica profesional de cuando menos cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite sanción privativa de la libertad mayor de un año. Deberán protestar el cargo ante el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia, duran en su cargo seis años, si al término del mismo fueren ratificados sólo se les podrá privar de él por las causas señaladas en ley, o por retiro obligatorio al cumplir los 75 años de edad.

El número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia lo determina el Consejo de la Judicatura Federal.

Los Tribunales Colegiados de Circuito cuentan con un Presidente, el cual dura en su cargo un año. Sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes, si algún magistrado disintiere de la mayoría podrá formular su voto particular, el cual se incluirá al final de la ejecutoria.

2. Competencia

La competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito se encuentra referida en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, precepto del cual podemos advertir que estos órganos conocen de:

- El Juicio de Amparo Directo, promovido contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ella o durante la secuela del procedimiento.

- La denominada Revisión Fiscal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, es un medio de defensa exclusivo de las autoridades demandadas, procede en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobresimiento y las sentencias definitivas, siempre y cuando se actualice alguno de los siguientes supuestos:
 - a. Que la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente en el Distrito Federal.

 - b. Si la cuantía es inferior a la señalada anteriormente, el asunto sea de importancia y trascendencia, o en su defecto, si la cuantía es indeterminada, el recurrente deberá de razonar la importancia y trascendencia.

 - c. Se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales que versen sobre: la interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa, la determinación del

alcance de los elementos esenciales de las contribuciones, la competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva, violaciones procesales durante el juicio que afecten la defensa del recurrente y trascendan al resultado del fallo, violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, o resoluciones que afecten el interés fiscal de la Federación.

d. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social y el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

e. Contra resoluciones o sentencias en las que el Pleno o las Secciones de la Corte hayan ejercido de oficio o a instancia la Sala Regional correspondiente, su facultad de atracción.

f. Contra las resoluciones dictadas en la revisión fiscal no procede recurso ni juicio alguno.

- El Recurso de Revisión, el cual procede en contra de: el desechamiento de una demanda de amparo indirecto; las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión definitiva en amparo indirecto, aquellas que modifiquen o revoquen la suspensión o nieguen tal revocación o modificación; autos que decreten el sobreseimiento; las interlocutorias que se dicten en el incidente de reposición de autos; las sentencias dictadas en los juicios de Amparo Indirecto; algún acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero o cuando la Corte remita a los Colegiados algún asunto para su despacho.

- La Queja es procedente contra las resoluciones de los Jueces de Distrito, en los casos de las fracciones V al XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma.
- El Recurso de Reclamación puede intentarse en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del propio Tribunal.
- Los conflictos competenciales suscitados entre los Tribunales Unitarios o Juzgados de Distritos de su jurisdicción en los juicios de garantías, así como de los impedimentos y excusas de los titulares de tales órganos, siempre y cuando se trate de materia de amparo.

Finalmente podemos apuntar que estos órganos también sientan jurisprudencia, cuando concurren cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y exista el voto unánime de los magistrados que integran el Tribunal. La jurisprudencia establecida obliga a los Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, así como a los tribunales administrativos y del trabajo locales y federales.

□ ***D. Tribunales Unitarios de Circuito***

1. Integración y atribuciones

Estos órganos como su nombre lo indica se integran por un magistrado, así como por los secretarios, actuarios y empleados que correspondan, para obtener el cargo de magistrado de circuito deben cumplirse los mismos requisitos que los que se señalaron para los de un colegiado.

Los Tribunales Unitarios de Circuito son el superior jerárquico de los Jueces de Distrito en los juicios ordinarios federales, de ahí que tengan competencia para conocer

en segunda instancia de determinadas resoluciones y que en términos del artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, su competencia es la siguiente:

- De los Juicios de Amparo Indirecto, cuando la autoridad responsable sea otro Tribunal Unitario de Circuito, en los casos en que los actos combatidos no constituyan sentencia definitiva y que conforme al artículo 114 de la Ley de Amparo proceda este medio de defensa. Sobre este particular debemos precisar, que si bien por regla general los Jueces de Distrito son los órganos jurisdiccionales competentes, ante quienes debe promoverse el Juicio de Amparo Indirecto, también lo es que el caso excepción a esta regla se encuentra consagrado en el artículo 107 fracción XII de nuestra Constitución Política, cuyo texto literal establece:

"Artículo 107.-...

XII. La violación de garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que lo cometa o ante Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o el tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca."

Del contenido del precepto antes citado pareciera que la competencia de los Tribunales Unitarios de Circuito se limita exclusivamente a la materia penal; no obstante la Suprema Corte de Justicia ha establecido que dicha competencia puede versar sobre cualquier materia, como puede apreciarse de la siguiente tesis de jurisprudencia emitida en una contradicción de tesis 11/97:

"TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO. SU COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO NO SE LIMITA A LA MATERIA PENAL.- La interpretación armónica de lo dispuesto por el artículo 107, fracciones VII y XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación

con los antecedentes legislativos que motivaron la incorporación de los Tribunales Unitarios de Circuito al ámbito competencial del juicio de amparo indirecto, pone de manifiesto que esa facultad no se limita a los casos previstos en los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 de la Carta Magna, sino que la intención del legislador fue la de concederla en sentido irrestricto a todos aquellos actos provenientes de un tribunal de esa naturaleza, respecto de los cuales procediere el juicio de amparo indirecto; por lo que debe atenderse al espíritu que inspiró su adición para darle el verdadero alcance que impide que un Juez de Distrito, aún como un Juez de amparo, juzgue los actos de quien jerárquicamente es su superior.⁹⁷

- Del recurso de apelación, contra las resoluciones de los Jueces de Distrito en aplicación de leyes federales y tratados. (Art.29-II LOPJF)
- Del recurso de denegada apelación, contra resoluciones de los asuntos conocidos en primera instancia por los Juzgados de Distrito y que se nieguen a admitir dicho recurso. (Art.29-III LOPJF)
- De la calificación de impedimentos, excusas y recusaciones, conflictos competenciales de los Jueces de Distrito, siempre y cuando pertenezcan a su jurisdicción. (Art.29-IV y V LOPJF)
- Asimismo los Tribunales Unitarios gozan de competencia para apercibir, amonestar e imponer multas hasta de 180 días el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al día de cometerse la falta, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación. (Art. 29 último párrafo y 11-XVII LOPJF).

97 Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo VIII, julio de 1998, tesis: P./J.31/98, Página 29.

□ ***E. Juzgados de Distrito***

1. Integración y atribuciones

Los Juzgados de Distrito se integran por un juez como titular y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto, su existencia se encuentra prevista en el primer párrafo del artículo 94 constitucional, estos órganos jurisdiccionales pueden ser de carácter especializados o mixtos. En el Distrito Federal todos los Juzgados de Distritos que existen son especializados, en tanto que los ubicados en el interior de la República tienen el carácter de mixtos, toda vez que pueden conocer de cualquier materia.

Básicamente la competencia de estos órganos se constriñe a Amparos Indirectos y juicios ordinarios Federales.

Como ya se mencionó en el Distrito Federal los Juzgados de Distrito tienen el carácter de especializados en las materias: penal, administrativa y civil, por lo que además de conocer de los juicios ordinarios federales en estas materias, también se pronuncian respecto al Amparo Indirecto, el cual procede en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, en contra de:

- Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;
- Actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos supuestos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por estas violaciones hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los

derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

- Actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido;
- Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso;
- Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;
- Actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;
- Actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercerías;
- Leyes o actos de autoridad federal o de las entidades federativas, en el caso de invasión de esferas.

Asimismo, el juez de amparo puede conocer de la violación de las garantías de los artículos 16 y 19 fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal; de los amparos promovidos contra actos de otro Juez de Distrito, siempre y cuando sea de la misma categoría y del mismo distrito; de la suspensión definitiva y de la queja cuando las autoridades responsables incurran en exceso o

defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión (provisional o definitiva), falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido la libertad bajo caución, exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo y de la queja que se promueva en contra de las resoluciones en que se conceda o niegue la suspensión provisional.

Cabe mencionar que los procedimientos seguidos antes estos órganos no se regirán por la Ley de Amparo, sino por los códigos y leyes adjetivas federales de cada materia.

Si el Juez de Distrito está especializado en la materia administrativa deberá conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

En términos generales la competencia inherente a todos los Jueces de Distrito, sean mixtos o especializados, es el conocimiento, en primera instancia, de los juicios de amparo en que se haya reclamado la inconstitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento expedido, en su caso, por autoridad federal o local.

□ ***F. El Consejo de la Judicatura Federal***

Este órgano fue creado por la reforma constitucional de diciembre de 1994, su existencia se consagró en el primer párrafo del artículo 94 constitucional; sin embargo, en el año de 1999 se trasladó al fundamento legal de dicho órgano al segundo párrafo del mismo precepto, tal y como se encuentra actualmente. Su naturaleza jurídica radica en ser un órgano formalmente adscrito al Poder Judicial, realizando funciones eminentemente administrativas, como lo son la vigilancia y disciplina de los órganos en que se deposita el Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación. Así en el título sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se le señala como un órgano administrativo del Poder Judicial.

1. Integración

En lo que respecta a la integración de este organismo, ésta se encuentra regulada en el artículo 100 de la Constitución General de la República, el cual establece que el Consejo de la Judicatura Federal se conformará por siete Consejeros, uno es el Presidente de la Corte, quien también tendrá ese carácter en el Consejo, a tres los designa el Pleno de la Corte, (de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito) para su designación se requiere cuando menos el voto de ocho ministros, a dos los designará el Senado de la República y al restante el Presidente de la República.

Para llegar a ocupar el cargo de ministro se requiere además de los requisitos que exige el artículo 95 Constitucional (los relativos al cargo de ministro) haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el desempeño de sus actividades. Los Consejeros elegidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia deberán ser profesionales reconocidos en el ámbito jurisdiccional.

2. Funcionamiento y atribuciones:

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en Pleno o en Comisiones, teniendo dos periodos de sesiones cada año.

Las sesiones del Pleno son privadas, bastando la presencia de cinco de sus siete integrantes. El primer periodo de sesiones abarca del primer día hábil del mes de enero al último día hábil de la primera quincena de julio y el segundo periodo del primer día hábil del mes de agosto al último día hábil de la primera quincena de diciembre, existiendo la posibilidad de convocar a un periodo extraordinario de sesiones, previa solicitud que se haga al Presidente del Consejo.

Dentro de las Comisiones del Consejo de la Judicatura tenemos las siguientes:

- a) Administración
- b) Carrera Judicial
- c) Disciplina
- d) Creación de nuevos órganos
- e) Adscripción

Dentro de las atribuciones más importantes del Consejo de la Judicatura Federal, previstas por el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, se encuentran las siguientes:

- Establecer las comisiones.
- Expedir los reglamentos interiores para las materias de su conocimiento.
- Determinar el número de circuitos del territorio nacional.
- Determinar el número y especialización por materia de los tribunales de circuito.
- Determinar el número, límites territoriales y especialización por materia de los juzgados de distrito.
- Nombrar, ratificar, adscribir y remover a los magistrados y jueces.
- Acordar las renunciaciones y retiro forzoso de magistrados y jueces.
- Suspender de sus cargos a jueces y magistrados a solicitud de la autoridad judicial.
- Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos.
- Aprobar el proyecto del presupuesto anual de ingresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se envía al Presidente de la Suprema Corte, para que junto al proyecto aprobado para ella se remita al Ejecutivo Federal.

- Cambiar la residencia de los juzgados de distrito y de los tribunales de circuito.
- Organizarse internamente.
- Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, con excepción de los conflictos relativos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados, así como de los suscitados entre el Tribunal Federal y sus empleados.
- Ejercer el presupuesto de egresos que le corresponde al Poder Judicial de la Federación, con excepción del correspondiente a la Corte y al Tribunal Electoral.
- Emitir acuerdos generales para delegar funciones en las comisiones respectivas.

Por otra parte dentro de las atribuciones del Presidente de este órgano, en términos del artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, encontramos las siguientes:

- Representar al Consejo.
- Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno y turnar los expedientes entre sus integrantes.
- Presidir el Pleno, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- Despachar la correspondencia oficial del Consejo.
- Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo
- Informar al Senado y al titular del Ejecutivo sobre las vacantes de consejeros.
- Otorgar licencias y firmar las resoluciones del Pleno

Finalmente, el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que para su adecuado funcionamiento, el Consejo contará con los siguientes órganos auxiliares:

a) Instituto Federal de la Defensoría Pública.

A través de esta unidad se presta en forma gratuita y obligatoria el servicio de defensa previsto por el artículo 20, fracción IX constitucional, designando por cada Tribunal Unitario de Circuito y Juzgado de Distrito por lo menos a un defensor.

b) Instituto de la Judicatura.

Este órgano se ocupa de la investigación, formación, actualización y capacitación de los miembros del Poder Judicial de la Federación, así como de quienes pretendan integrarse a él.

c) Visitaduría Judicial.

Este órgano es el encargado de inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, así como la conducta de sus integrantes.

d) Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Tiene por objeto ejercer el control e inspección en cumplimiento de normas de carácter administrativo que rigen a los servidores públicos y empleados del Poder Judicial, excepto al Máximo Tribunal.

e) Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles

Este órgano tiene como principal finalidad autorizar el registro de las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para realizar las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concursos mercantiles.

III. SITUACIÓN ACTUAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Realizado el estudio del surgimiento y evolución de la denominada Justicia Administrativa, pudimos advertir que ésta puede ser impartida tanto por órganos jurisdiccionales situados en el seno del Poder Ejecutivo, es decir, órganos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales, como en el caso lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien por los tribunales propiamente Judiciales, es decir, órganos formal y materialmente jurisdiccionales como lo son los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales se pronuncian en una segunda instancia respecto de la legalidad o ilegalidad de las resoluciones emitidas por los tribunales administrativos.

Por otra parte, es evidente que en nuestro orden jurídico constitucional no existe un estricto acatamiento de la denominada teoría divisoria, y por tanto, no hay en éste unidad de jurisdicciones, lo anterior debido a que no todos los órganos jurisdiccionales se encuentran situados en la esfera orgánica del Poder Judicial, aún y cuando la función que realizan es la eminentemente jurisdiccional, tal es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre otros, al ser éste un órgano jurisdiccional, adscrito orgánicamente al Poder Ejecutivo, pero realizando funciones eminentemente jurisdiccionales, al tener la encomienda de resolver conflictos entre la Administración Pública y los particulares.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si bien es cierto que su existencia constituye una excepción a la teoría divisoria, debemos recordar que dicha teoría se manifiesta a través de dos sistemas: "el francés" y "el norteamericano", en el primero de ellos se piensa que el Poder Judicial no debe intervenir en el juzgamiento de los actos de la Administración Pública y que ésta debe juzgarse a sí misma, el otro por el contrario sostiene que es necesario que un poder limite al poder, por lo que el Poder Judicial debe limitar a la Administración

Pública, siendo la primera interpretación la adoptada por los tribunales administrativos y en particular por el Consejo de Estado Francés, órgano en el cual se inspiró la creación de nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, como ha podido advertirse a lo largo de esta investigación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde sus orígenes ha sido objeto de grandes críticas, mismas que en la actualidad cobran nuevamente relevancia y son objeto de debate por diversas corrientes tanto de políticos, académicos, investigadores, estudiantes e inclusive magistrados de ese propio tribunal, entre otros. A continuación nos ocuparemos de las objeciones que a lo largo de su existencia ha sufrido el tribunal, las cuales constituyen los principales argumentos de quienes pugnan por su incorporación a la estructura orgánica del Poder Judicial, para posteriormente valorar si los fundamentos en que se basa esta postura resultan válidos.

1. Objeciones en que se basa la incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial

Analizando el papel que a lo largo de su existencia ha representado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la impartición de la justicia fiscal y administrativa, advertimos que a 65 años de existencia se ha caracterizado como el máximo órgano especializado en la materia fiscal, competencia que inicialmente le fue dada; así como de diversos asuntos del derecho administrativo y de otras ramas del derecho como las relativas al comercio exterior y seguridad social, por mencionar solo algunas, cuyas atribuciones paulatinamente le han sido otorgadas, emitiendo sus fallos con gran objetividad e imparcialidad.

En efecto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa constituye un órgano jurisdiccional ejemplar, cualidad a seguir por todos los demás tribunales de nuestro país, adscritos tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Judicial, pues podemos afirmar, que la gran mayoría de los funcionarios adscritos a él cuentan con las principales cualidades que ineludiblemente debe reunir un juzgador, éstas son: la

imparcialidad, la objetividad, la eficiencia, la honradez, la especialización en la materia de su conocimiento pero sobre todo la vocación de servicio.

Las virtudes apuntadas son indiscutibles y hacen del Tribunal un órgano casi perfecto; sin embargo, es necesario analizar en qué medida ha cumplido con los fines que la vida actual le requiere, es decir, la efectiva impartición de justicia.

Ahora bien, dentro de quienes apoyan la integración del Tribunal que nos ocupa al Poder Judicial, se encuentran grandes juristas de alto reconocimiento y respetabilidad, así como personas que gozan de gran instrucción sobre la evolución del tribunal, dentro de ellos destacan el Presidente de la Suprema Corte de Justicia Genaro David Góngora Pimentel, el ministro Juventino Castro y Castro, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Luis Soberanes, el Maestro Miguel Acosta Romero, asimismo defienden dicha idea el Doctor Miguel Ángel García Domínguez, ex ministro jubilado de la Suprema Corte de Justicia, sin olvidar a la Magistrada Dolores Heduán Virues, quien desde su obra Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación, pugnó por su integración al Poder Judicial. Por otra parte, se encuentran en contra de dicha integración la mayoría de magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Mariano Azuela, así como litigantes de gran prestigio.

Pero ¿cuáles son las principales razones por las que se pugna por su integración?, como ya fue mencionado éstas se traducen en las objeciones que a lo largo de su existencia han acompañado al Tribunal, de las cuales estudiaremos su validez actual.

□ ***A. Ruptura del principio constitucional de la división de poderes.***

Diversos tratadistas coinciden en afirmar que el principal perjuicio que ocasionó la creación del otrora Tribunal Fiscal de la Federación, fue la ruptura de nuestro orden constitucional, en lo que hace a la teoría norteamericana de la división de poderes, pues el artículo 49 de nuestra Carta Magna, establece que: el Supremo Poder de la

Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos de estos en una sola persona o corporación.

A este respecto cabe mencionar, que nuestro propio sistema constitucional permite algunas excepciones a dicho principio, como es el caso de la existencia de tribunales administrativos, órganos que tienen la naturaleza de ser formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales, en tanto se encuentran inmersos en el ámbito del Poder Ejecutivo y dirimen las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares, y que en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si bien diez años a partir de su creación fue un Tribunal inconstitucional, por no estar contemplada la existencia jurídica de Tribunales Administrativos, las reformas efectuadas en 1946 al artículo 104 fracción I Constitucional le otorgaron plena validez a la Ley de Justicia Fiscal, creadora del Tribunal que nos ocupa, cuyo fundamento constitucional sabemos actualmente se encuentra en el artículo 73, fracción XIX-H y 104, fracción I-B de la Constitución General de la República.

Por lo antes expuesto, no consideramos que esta objeción sea una razón de peso, pero sobre todo válida por la que deba trasladarse este órgano jurisdiccional al Poder Judicial, pues si tenemos en cuenta que a lo que se debe atender es a la forma en como ha funcionado esta institución, en el lugar en que se encuentra, y que el hecho de que desde sus orígenes se hubiera ubicado en el seno del Poder Judicial, no nos garantiza los logros que en el lugar en que se encuentra ha obtenido.

No obstante, más allá de ocuparnos de si se transgrede o no la teoría divisoria, que como ya señalamos, no consideramos que eso suceda, debemos adentrarnos al estudio de los fines que dicho órgano jurisdiccional persigue, si estos se han cumplido a lo largo de su existencia y la manera como se ha llegado a ello, y en caso de identificar las circunstancias por las cuales el Tribunal no ha logrado su cometido, nos daremos a la tarea de proponer los cambios a realizarse, en suma, es menester determinar la mejor manera a través de la cual se puede mejorar la impartición de la justicia dentro de las diversas ramas del derecho que este órgano jurisdiccional conoce.

□ **B. La falta de autonomía**

A este respecto se ha dicho que al encontrarse a la cabeza del Tribunal el Presidente de la República, ello le resta la supuesta autonomía de que goza, con base en el artículo 1º de su Ley Orgánica, el cual establece: "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece."

Se antoja lógica la afirmación que precede, atendiendo a la naturaleza jurídica de dicho órgano jurisdiccional, por ser un Tribunal formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional y, que por tanto, al estar inmerso en el seno de la Administración Pública se pudiere pensar que no se respetan las normas jurídicas que rigen el juicio contencioso administrativo que en él se desarrolla y que por el contrario sus resoluciones son emitidas a favor de una de las partes, es decir, la Administración Pública. En suma, que la supuesta autonomía no es respetada pues no se puede ser juez y parte de actos propios.

A efecto de demostrar que esta afirmación es inexacta, debemos recordar que en sus orígenes, con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, en 1936, el Tribunal surgió como un órgano de justicia delegada, emitiendo sus fallos en representación del Poder Ejecutivo, sin que ello implicara que el Presidente de la República ni las autoridades administrativas tuvieran injerencia en las resoluciones emitidas por dicho Tribunal. Posteriormente, con motivo de la primera Ley Orgánica del Tribunal de 1967 se le reconoce plena autonomía para dictar sus fallos, suprimiéndose la parte conducente que establecía que el Tribunal emitiría sus fallos en representación del Ejecutivo.

Por otra parte, se ha sostenido que a la fecha, para la designación de los magistrados Interviene el visto bueno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, afirmación que si bien en algún tiempo fue válida, debemos remitirnos a la Ley

Orgánica del Tribunal en la cual se establece que la forma de selección de sus magistrados se hará por propuesta del Ejecutivo con la aprobación del Senado.

Asimismo no desconocemos el hecho de que funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hayan ocupado el puesto de magistrados del Tribunal, sin embargo, nos atrevemos a afirmar que estando en el Tribunal se ciñen a criterios objetivos e imparciales para la emisión de sus resoluciones.

Si bien a lo largo de su existencia ha sido materia de debate la cuestionada autonomía del Tribunal, podemos decir que ésta si ha sido respetada, pues los magistrados y secretarios de acuerdos adscritos a él dictan sus fallos con completa independencia, imparcialidad y objetividad, sin que en forma alguna la Administración Pública influya en la emisión de sus fallos.

□ ***C. El Tribunal es una muestra del Presidencialismo***

Consideramos esta objeción más que de índole jurídica de gran contenido político, pues debemos recordar que la campaña presidencial de nuestro actual Presidente de la República, Vicente Fox Quezada se centró en desprestigiar aún más al partido en el poder, argumentando que todo funcionaba mal y que había que hacer varios cambios, dentro de los cuales se encuentra la posible incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial, pues el hecho de que tribunales administrativos se encontraran situados en el seno del Poder Ejecutivo era una muestra clara del presidencialismo, lo cual iba en contra de los puntos centrales en los que se basó la campaña de nuestro presidente, de ahí que se pugne por la integración del Tribunal al Poder Judicial.

□ ***D. El Tribunal es sólo un órgano de paso en el que se alargan las controversias.***

Se sostiene que el proceso que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se torna largo y la mayoría de las veces inútil, toda vez que

tanto los particulares como las autoridades demandada tienen que recurrir vía juicio de amparo y recurso de revisión; respectivamente, ante los tribunales del Poder Judicial a efecto de ver satisfechas sus pretensiones jurídicas.

Podría ser esta una razón válida, pero ello no significa que en el lugar que actualmente ocupa ese órgano jurisdiccional no pueda ser remediada, pues sólo sería necesario dotarlo de todas las facultades que requiere para hacer cumplir sus fallos.

□ ***E. Se trata de un Tribunal con rezago.***

Esta característica no sólo se presenta en tribunales administrativos, sino también en aquellos que pertenecen orgánicamente al Poder Ejecutivo, lo cual significa que el hecho de que dicho Tribunal se integre al Poder Judicial haga desaparecer esa situación.

Sobre este particular, debemos tener presente la amplia competencia con que a la fecha cuenta el Tribunal, la cual rebasa el conocimiento de asuntos para los que en sus orígenes fue creado, siendo a la fecha más la materia administrativa de que conoce que la fiscal, con competencia además, para conocer de asuntos de comercio exterior, seguridad social, propiedad intelectual e industrial, por lo que proponemos la división de las salas del Tribunal, con base en las distintas materias de que conoce, lo cual consideramos ofrecería una excelente especialización a los juzgadores, situación que desde luego se vería reflejada en la prontitud con que se resolverían los asuntos y los efectos de los fallos emitidos.

Asimismo, es inminente la creación de nuevas Salas, las que fueren necesarias, a efecto de tener la capacidad de despacho del número de asuntos que ingresan al Tribunal resolverlos con la prontitud requerida y así estar en posibilidad de controlar que no ingresen más asuntos de los que puedan resolverse.

De lo antes expuesto, nos surge la siguiente interrogante ¿Resultan válidos los motivos que se dan para la incorporación del Tribunal al Poder Judicial? Consideramos que no, pues como ha sido manifestado, algunos de éstos ya no son válidos y otros es

posible corregirlos sin la necesidad de que el Tribunal se incorpore al Poder Judicial, no obstante analizaremos ambas opciones, teniendo en cuenta las ventajas y desventajas que cada una de ellas implicaría, no sin antes analizar las limitaciones que realmente han obstaculizado su desarrollo.

2. Limitantes que han impedido el desarrollo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Señala el magistrado Leopoldo Rolando Arreola⁹⁸ que si bien es cierto existen virtudes inobjetables del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como son el alto nivel técnico que tiene, la honestidad e imparcialidad de sus juzgadores, así como su autonomía e independencia respecto de las autoridades administrativas, también existen algunos perjuicios que han impedido su desarrollo tales como, la ruptura constitucional de nuestro principio divisorio basado en la teoría norteamericana de la división de poderes, mismo que ya ha sido tratado; el hecho de que el Tribunal se creara contra toda lógica como un Tribunal Fiscal y no administrativo, característica que iba en contra de la corriente que le diera origen, la ausencia de criterios bien definidos que sentaran las bases para el implemento de la carrera judicial, entre otros, pero sobre todo consideramos de mayor relevancia las siguientes limitaciones:

- a. Ser un tribunal de legalidad; y
- b. Ser un tribunal de anulación.

Como un tribunal de exclusiva legalidad sólo se limita a analizar la legalidad o ilegalidad de los actos de autoridad, materia de su competencia, sin estar dotado de facultades para **condenar a la Administración Pública**, esta característica se traduce en el hecho de que el Tribunal puede decidir válidamente a quien le asiste la razón y el derecho, pero se encuentra impedido para imponer castigo o sanción al responsable, ante la ilegalidad cometida.

⁹⁸ "Perspectivas del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Justicia Administrativa", *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, año III, número 10, pp. 77-78.

La segunda característica que lo identifica como un tribunal de mera anulación, le impide ejecutar o hacer cumplir sus resoluciones, esta deficiencia se evidencia cuando gran parte de los justiciables tienen que acudir a los tribunales del Poder Judicial, en vía de Amparo para ver satisfechas sus pretensiones supuestamente colmadas con motivo de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, circunstancia que evidentemente hace más largas las vías de acceso a la justicia, transgrediendo los principios procesales de prontitud y economía procesal.

Unidas estas dos peculiaridades hacen del Tribunal un órgano carente de facultades para hacer cumplir sus resoluciones y por ende carente de la plena jurisdicción que requiere.

No obstante, debemos tener presente que con motivo de las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2000, se dio un gran paso en la justicia impartida por este órgano jurisdiccional al modificarse los artículos 208 fracción VIII, 237 primero y último párrafo y 239, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

IV. declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

A través de estas adiciones se ampliaron los efectos de las sentencias emitidas por dicho órgano, otorgándose al Tribunal facultades suficientes para emitir sentencias de condena, lo cual constituye un gran paso para convertirlo en un tribunal de plena jurisdicción, aun y cuando todavía le falta el tener las facultades suficientes para que pueda hacer cumplir sus determinaciones, toda vez que aún y cuando con motivo de la reforma se le otorgó la facultad de emitir sentencias de condena, a la fecha el Tribunal sigue careciendo de imperio para hacer cumplir sus resoluciones, pues no se contemplan los medios a través de los cuales esto se pueda lograr.

Realizado el análisis a la situación actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a las limitaciones en cuanto a la impartición de justicia es momento de valorar los beneficios y perjuicios que pudiere acarrear el hecho de que dicho órgano jurisdiccional se integre al Poder Judicial Federal, así como las ventajas y desventajas de su permanencia en el seno del Poder Ejecutivo, pero independientemente de la solución que se adopte, es preciso señalar cuál sería la manera como se pueden cumplir los fines que este órgano jurisdiccional persigue.

3. Incorporación del Tribunal al Poder Judicial

Antes de pronunciamos sobre los pros y los contras que traería la incorporación del Tribunal al seno del Poder Judicial, debemos apuntar que si se trata de un simple traslado sin modificación alguna en nada le beneficiaría, pues su funcionamiento continuaría siendo el mismo, toda vez que el hecho de que se realice un simple cambio de denominación como podría ser la de "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial, resultaría por demás intrascendente.

□ **A. Ventajas.**

1. De incorporarse la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al seno del Poder Judicial evidentemente que se unificarían las jurisdicciones, pues la judicatura conocería en la vía ordinaria de todas las materias de su competencia.

2. Respecto a la limitante de ser un Tribunal que no ha alcanzado su plena jurisdicción, consideramos que ésta debería desaparecer por el simple hecho de formar parte integrante del Poder Judicial, ya que los tribunales que integran este poder no padecen este problema.

3. Otro aspecto que necesariamente debe resultar favorable, es el relativo a la designación de sus servidores públicos, toda vez que estos serían designados por el sistema constitucional que para tal efecto se aplica a los miembros del Poder Judicial, a través del Consejo de la Judicatura Federal.

4. Asimismo el aspecto presupuestal se vería beneficiado pues quedaría vinculado al del Poder Judicial.

5. Relacionado con el punto anterior, podemos decir, que la integración de dicho Tribunal se vería inmediatamente reflejado en los salarios de su personal, pues sus percepciones se equipararían a los sueldos percibidos por los miembros del Poder Judicial.

□ **B. Desventajas.**

1. La principal circunstancia desfavorable que podría generar la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial sería la pérdida de especialización en la materia, pues si el personal jurídico con que cuenta no es ratificado, esta situación evidentemente le restaría el alto nivel de especialización de que goza.

2. Se dice que otra situación desfavorable podría ser el hecho de que el Tribunal pierda la honestidad e imparcialidad que lo ha caracterizado, opinión que no compartimos pues si a lo largo de su historia este órgano jurisdiccional ha destacado por esos atributos no tiene porqué perderlos.

3. Otra situación que por lógica le resultaría desfavorable sería la pérdida de su autonomía e independencia, pues al ser adscrito al Poder Judicial cambiaría su naturaleza jurídica que a la fecha lo caracteriza.

4. Permanencia del Tribunal en el Poder Ejecutivo.

□ A. Ventajas

Ahora bien, consideramos que las ventajas que implicaría la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial, aunadas a la conservación de su autonomía e independencia jurisdiccional, podrían adquirirse si se realizan ciertas modificaciones que evidentemente consolidarían su desarrollo como órgano impartidor de justicia fiscal y administrativa, así se propone lo siguiente:

1. Que se le otorgue la plena jurisdicción que sus necesidades le requieren, y que de esta manera se respete el mandato constitucional previsto por el artículo 17 constitucional, que establece: "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."

A efecto de salvaguardar esta garantía constitucional de todo gobernado, es preciso se cree un capítulo específico en el Código Fiscal de la Federación, en el cual se traten los medios como se harán cumplir las resoluciones emitidas por dicho órgano jurisdiccional.

2. Relacionado con el punto anterior, atendiendo a la naturaleza de las resoluciones que el Tribunal emite, consideramos más adecuado denominarlo Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

3. Asimismo, es preciso se aplique la responsabilidad objetiva de la Administración Pública, por los perjuicios ocasionados por sus servidores públicos, siguiendo los dos principales principios en los que descansa el Derecho Administrativo,

- a) Actuar al margen de la ley (principio de legalidad); y
- b) La administración debe reparar los daños causados.

4. Es necesario que el Tribunal se sujete a un sistema adecuado para la selección de sus juzgadores, así como del personal adscrito a ese órgano, teniendo en cuenta criterios bien establecidos y completamente objetivos, dentro de los cuales necesariamente deberán encontrarse aquellos que evalúen la experiencia en la materia, el desempeño en el servicio y aquellos que permitan advertir la verdadera vocación de servicio.

5. Asimismo, si lo que se quiere es cumplir con las exigencias que la justicia reclama a efecto de que sea impartida pronto y bien, será necesario la creación de nuevas salas, pues es sabido que con motivo de la competencia tal amplia que a la fecha tiene el Tribunal, éstas resultan insuficientes.

6. A efecto de lograr una mayor especialización de los juzgadores y a su vez disminuir los tiempos que puede durar un juicio y resolverlos con prontitud proponemos se dividan las Salas del Tribunal por materias, siguiendo para tal efecto el ejemplo del Tribunal Superior de Justicia; así atendiendo a las materias que este órgano conoce se dividan sus Salas por razón de la competencia por materia, por ejemplo: que se creen salas de lo fiscal, de lo administrativo, de seguridad social, de comercio exterior, según las que sean suficientes, atendiendo a las necesidades que se originen.

7. Aunado a lo anterior, consideramos también necesario disminuir los términos procesales tanto de la presentación como de la contestación a la demanda de 45 a 20 días, lo anterior a efecto de lograr sintetizar lo más posible el proceso contencioso administrativo.

□ B. Desventajas

Finalmente, podemos decir que de no efectuarse las modificaciones propuestas es evidente que el Tribunal seguirá trabajando con las limitaciones que lo han acompañado a lo largo de su existencia, pero que no constituyen las razones de peso por las cuales se pretende integrar al Poder Judicial, dichas limitantes son las siguientes:

1. Falta de plena jurisdicción.
2. Falta de criterios bien definidos para la selección de sus juzgadores.
3. El rezago motivado por su amplia carga de trabajo.

5. Perspectivas

De las razones expuestas podemos advertir que la manera como se puede perfeccionar la impartición de justicia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no condiciona de ninguna forma su integración al Poder Judicial, sino sólo hace necesario una reestructuración de este órgano jurisdiccional que le sería benéfico en el aspecto orgánico y jurídico.

Es decir, no se trata de cambiar a un órgano jurisdiccional de gran prestigio, reconocido por quienes acuden a él en aras de una justicia eficaz, que ha funcionado casi perfectamente, sólo por cuestiones políticas, que en nada le implicarían un beneficio en el ámbito jurídico, a efecto de precisar este comentario nos remitimos a las palabras del gran jurista Don Mariano Azuela, quien expresa:

*"Lo que funciona mal, debe corregirse; lo que funciona bien, debe perfeccionarse; lo que no funciona debe abolirse"*⁹⁹

⁹⁹ Azuela Guitrón Mariano, Validez Actual del Contencioso Administrativo en México, TFF IX Reunión Nacional de Magistrados, 2000, p. 58.

Conclusiones

1.- Los cambios jurídicos que nuestro país requiere no tienen que encontrarse condicionados a la voluntad política de quienes poco conocimiento tienen del funcionamiento y necesidades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.- El hecho de que se integrara el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial no es la manera de terminar las limitantes que han impedido su desarrollo.

3.- Es necesario que los gobernados se encuentren en completa posibilidad de hacer valer su garantía constitucional prevista por el artículo 17 de nuestra Ley Suprema, siendo necesario dotar realmente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de pleno imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

4.- Se deben observar los parámetros señalados en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto a la designación de sus juzgadores.

5.- A efecto de combatir el problema de rezago que a la fecha afecta al Tribunal y que necesariamente incrementará con el paso del tiempo; debido a la amplia competencia de que a la fecha goza, es necesario se creen más Salas Regionales, además de que éstas se clasifiquen por materia.

6.- Por otra parte, deben efectuarse las reformas necesarias que el proceso contencioso requiera para hacerlo más ágil, y cumplir con la exigencia de prontitud en las resoluciones.

7.- Teniendo en cuenta la competencia que a la fecha tiene el Tribunal proponemos un cambio en su denominación por la de "Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo."

8.- De realizarse la incorporación del Tribunal al Poder Judicial, dicha traslación debe implicar una trascendencia en la impartición de justicia, pues como ya se mencionó cambiar por cambiar puede parecer ocioso.

9.- Consideramos que no resultaría desfavorable la integración del Tribunal al Poder Judicial, si dicho Poder es reestructurado, integrándose a él todos los tribunales, tanto los ordinarios y evidentemente los de amparo, lo cual haría más simple el acceso a la justicia.

10.- Independientemente de la postura que se adopte, se deben tener en cuenta las opiniones de los expertos en la materia, tales como juristas, magistrados del Tribunal y litigantes que acuden a él en aras de la excitativa de justicia.

BIBLIOGRAFIA

- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, 1996.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Porrúa, 1997.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, *Derecho fiscal*, 5ª ed, México, Themis, 1989.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1999.
- CARDENAS GARCIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.
- CARPISO, Jorge, *La constitución Mexicana de 1917 12ª ed*, México, Porrúa, 2000.
- CARRANCO ZUÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración Pública en México*, México, Porrúa, 1973,
- CASTAÑEDA César y Miguel Angel CEDILLO, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Fondo de Cultura Económica y Departamento del Distrito Federal, México, 1996.
- CORTINA GUTIERREZ, Alfonso, *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, México, Themis, 1993.
- CUEVA MARIO, De la, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1980.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1986.
- DELGADILLO GUTIERREZ y LUCERO ESPINOSA, *Elementos de Derecho Administrativo (2do curso)*, México, Limusa, 1998.
- FERNANDEZ SAGARDI, Augusto, *La Defensa Fiscal y usted*, 1ª ed, México, Sicco, 1998.

- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Colegio Nacional, 1983.
- FIX ZAMUDIO Héctor y José Ramón COSSÍO DÍAZ, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 1ª ed, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y José Luis VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 1ª ed, México, Porrúa, 1999.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed, México, Porrúa, 1997.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso, *La Justicia Tributaria en México*, 1ª ed, México, Jus, 1992.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1989..
- HEDUÁN VIRUÉS, Dolores, *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª ed, México, Compañía Editorial Continental, 1961.
- HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, 4ª ed, México Ecafsa, 1998.
- KAYE, Dionisio J, *Derecho Procesal Fiscal*, 5ª ed, México, Themis, 1999.
- LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Elementos para la investigación (metodología y redacción)*, 3ª ed, México, UNAM, 1998.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y practica de lo contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª ed, México, Porrúa, 1997.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, México, Editorial Universitaria Potosina, 1979.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 14ª ed, México, Porrúa, 1999.

MEMORIA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL 1999, El contencioso administrativo Mexico-Francia, Géminis editores, México, 2001

MUÑOZ, Virgilio, y F. Manuel ACUÑA, Nuestra Constitución, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de desarrollo Municipal, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2001.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959.

_____, *Derecho Administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

NORIEGA, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, tomo I, México, UNAM, 1993.

PEDROSO, Manuel, Apuntes personales de uno de sus últimos cursos en la Cátedra de Estado en la Facultad de Derecho de la UNAM, México, (1883-1958)

RABASA, Emilio O, *Historias de las constituciones mexicanas*, México, UNAM. 2000.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed, México, Harla, 1998.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría general del Estado*, México, Manuel Porrúa, 1989, 492.

_____, *Derecho Administrativo*, Tomo II, México, Porrúa, 1984. 900.

TENA RAMÍEZ, Fernando, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1964.

TREVIÑO GARZA, Adolfo, *Tratado de derecho contencioso administrativo*, México, Porrúa, 1998.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996.

HEMEROGRAFIA

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie, año XXXI, número 92, mayo-agosto de 1998, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Concordancias, estudios jurídicos y sociales, año 5 Núm. 7 enero-abril 2000, Centro de investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, A.C.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, "El Tribunal Fiscal de la Federación, Integración Orgánica al poder Judicial e Independencia Jurisdiccional", *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, Año III, Número 10, diciembre, 2000, pp.55-70.

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo, "El Tribunal Fiscal de la Federación: ¿Poder Ejecutivo o Judicial?", *Defensa Fiscal*, año 3, numero 25, noviembre 2000, pp.11-18.

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo, "Perspectivas del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Justicia Administrativa", *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, Año III, Número 10, diciembre, 2000, pp.71-100.

MORALES JIMÉNEZ, Claudia, "El TFJFA, al Poder Judicial", *Defensa Fiscal*, año 3, numero 35, septiembre 2001, pp.44-52.

Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año II, Número 4, Junio 1997.

Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año III, Número 10, Diciembre 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, 11ª ed, México, Porrúa UNAM, 1998.

Diccionario de la Lengua Española, 22ª. Ed, Madrid, Espasa-Calpe, 2001.

PALLARES Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 25ª ed., México, Porrúa, 1999.

OTRAS FUENTES

Tribunal Fiscal de la Federación, (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), IX Reunión Nacional de Magistrados, 2000.

Tribunal Fiscal de la Federación, (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), Informe 2000.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Informe 2001.

Tribunal Fiscal de la Federación, (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), especialización en materia procesal fiscal , tomos I y III, 2000.