

00721
968

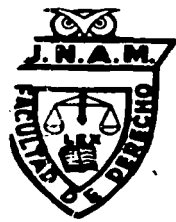


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**FUNCION Y PERSPECTIVA DEL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ULISES VILCHES CASTILLO



ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES

MÉXICO, D.F.

ENERO 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

DEDICO ESTA TESIS A:

Mis padres:

Ulises Vilches Reyes

Maria Guillermina Castillo Nieto

Por la confianza, los consejos y el apoyo incondicional que siempre me han brindado en todos mis proyectos y anhelos.

Mi Hermana:

Georgina Vilches Castillo

Por el amor y cariño que le guardo.

La Universidad Nacional Autónoma de México:

Por el desarrollo profesional y criterio forjado en todos estos años de estudio, aunado del privilegio de formar parte del espíritu de esta máxima casa de estudios.

Mis tías:

Yolanda Vilches Reyes.

Maria Guadalupe Castillo Nieto.

Por creer en mi, por haber apoyado y compartido mis logros y esfuerzos a lo largo de mi trayectoria profesional.

Mi asesor de Tesis:

Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles

Por la oportunidad y confianza depositada en mi, al haber apoyado mi proyecto de tesis, aunado de los consejos y enseñanzas impartidas.

Mi amiga:

Lic. Patricia Aguayo Bernal

Por la paciencia y enseñanza impartida a lo largo de mi estadia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sobre todo por su amistad.

Mis amigos:
Jorge I. Aguilar Torres
Rodrigo Santiago Juárez
Felipe de Jesús Franco Zaragoza
Juan de Garay Alfaroli
Rael Espin Zamudio
Antonio Madrazo Pascacio
Bernabé A. Constantino Corzo

Por la gran amistad que les tengo, consejos, experiencias vividas, aventuras y sobre todo por haber tolerado y compartido mis errores y aciertos. Gracias por su amistad.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Gilberto V. Torres

Constantino

FECHA: 17 Feb 03

FIRMA: [Firma manuscrita]

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

Cd. Universitaria, D.F., 27 de mayo 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 el pasante VILCHES CASTILLO ULISES bajo la supervisión de este seminario, elaboró la tesis intitulada "FUNCION Y PERSPECTIVA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA".

Con fundamento en los artículos 8° 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 le 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 circunstancias 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

FAG

SECRETARÍA ESCOLAR

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

1.1. RESEÑA HISTORICA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO.....	1
1.1.1. Etapa Colonial.....	5
1.1.2. México Independiente.....	9
1.1.3. Época moderna.....	24
1.2. SISTEMA ADMINISTRATIVISTA O JUDICIALISTA.....	36

CAPITULO II

MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

2.1. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL ACTUAL DE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA.....	42
2.1.1 Articulos 73 fracción XXIX-H y 104 fracción I-B Constitucionales.....	44
2.2. EL DERECHO A LA JUSTICIA.....	51
2.2.1 Conceptos de Justicia y Jurisdicción Administrativa....	53
2.2.2 Administración de Justicia y el Debido cumplimiento del Proceso legal, consagrado en el artículo 17 Constitucional.....	65
2.2.2.1 Justicia Expedita	67
2.2.2.2 Plazos y Términos que fija la ley para impartir Justicia.....	68
2.2.2.3 Prontitud.....	71
2.2.2.4 Completa.....	72
2.2.2.5 Imparcialidad.....	73

2.2.2.6 Gratuidad.....	73
2.2.2.7 Independencia de los Tribunales.....	75
2.2.2.8 Ejecución de sus Resoluciones.....	77

CAPITULO III

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN SU CREACIÓN DESARROLLO Y SU ACTUALIDAD A 65 AÑOS DE SU INICIO.

3.1. Tribunal Fiscal de la Federación.....	80
3.1.1 Su origen.....	81
3.1.2. Naturaleza Jurídica.....	82
3.1.3 Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación.	86
3.1.4 Estructura del Tribunal Fiscal de la Federación.....	89
3.1.5 Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.....	102
3.1.6 Ejecución de sus resoluciones.....	116
3.2. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el año del 2001.....	126

CAPITULO IV

4.1. LA TRASCENDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE SEGUIR ACTUANDO DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL ACTUAL.....	134
CONCLUSIONES.....	151
BIBLIOGRAFÍA.....	156

INTRODUCCIÓN

La creación o establecimiento de una Institución dentro del sistema jurídico de un Estado, se presenta generalmente como consecuencia de las exigencias sociales de un pueblo que obliga a sus legisladores a establecer esa figura. Tal es el caso del crecimiento inevitable y a veces desmesurado de la administración contemporánea, que si bien por un lado beneficia a los diversos sectores sociales, en contrapartida también afecta a esos mismos grupos y a las personas individuales, surgiendo la necesidad de crear Tribunales Administrativos que impartan justicia al gobernado.

Por lo que, el presente trabajo, surge a raíz de los diferentes cambios políticos, sociales y económicos que actualmente afronta el País, toda vez que desde que inicié mis labores del servicio social dentro del Tribunal Fiscal de la Federación, he seguido de cerca la actividad y desempeño de esta noble tarea, de impartir justicia o mejor dicho ayudar a impartirla.

En tal virtud, en la investigación se establece cuál es la proyección de la justicia administrativa impartida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en cuenta la experiencia histórica, los requerimientos de la sociedad, así como los retos que plantea una sociedad y una administración pública cada vez más moderna y compleja.

Ahora bien, con la tendencia del cambio propuesta por el actual Presidente de la República Vicente Fox, en el sentido de que el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, forme parte del Poder Judicial de la federación, me

surge la inquietud y reflexión de analizar, si efectivamente dicho cambio resulta provechoso para los gobernados, partiendo del estudio del propio Tribunal acorde a su historia y función jurisdiccional, estableciendo si ésta ha respondido a las necesidades de impartición de justicia fiscal y administrativa federal, y por el otro lado, cual sería su perfil y beneficios al incorporarlo al Poder Judicial o la conveniencia de seguir perteneciendo dentro de la ubicación actual como parte integrante de la Administración Pública Federal.

Ante esta perspectiva de principio de siglo, hablaré sobre la evolución, efectividad y trascendencia lograda por el Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estableciendo un razonamiento del desempeño y eficacia que tiene éste cuerpo impartidor de justicia.

CAPÍTULO PRIMERO

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO

1.1. Reseña histórica de los tribunales administrativos en México.

En el presente capítulo se relatarán los hechos históricos ocurridos en México a lo largo de su historia jurídico-administrativa; concerniente a la evolución y desarrollo de los tribunales administrativos, que propiamente no se puede hablar de ellos sino hasta 1853; y posteriormente, en 1936 año en que se expidió la ley de Justicia Fiscal mediante la cual se creó el Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, realizando una retrospectiva histórico-jurídica es asombroso señalar la existencia de instituciones impartidoras de justicia que desde la época prehispánica realizaban dicha labor.

Es oportuno señalar que en la época prehispánica no existió un sistema contencioso administrativo como el de la actualidad, no obstante, de los vestigios encontrados en todo el altiplano mexicano se conoce gracias a las pinturas jeroglíficas y otras fuentes, que los aztecas contaban con una organización político-administrativa, de las cuales surgieron instituciones sociales y jurídicas relativas a cuestiones como la forma de gobierno, del ejército, del sacerdocio, la administración de justicia, de policía, etc., conforme a las cuales se regía el orden en la sociedad mexicana y en los demás territorios circunvecinos que tenían similitud en los usos y costumbres de vida, de gobierno, en la forma de impartir justicia y de desarrollo social.

La cultura azteca tenía un gran desarrollo en cuanto a su organización social y acorde al tema que nos interesa, destaca su incipiente pero bien

PAGINACIÓN DISCONTINUA

organizada, forma de impartir justicia o podría llamarse la forma de mantener el orden dentro del imperio azteca.

“Cabe afirmar que la organización social entre los aztecas estaba caracterizada por una potestad ilimitada en poder de unos cuantos, es decir, las clases privilegiadas, el rey, la familia real, los sacerdotes y los guerreros, que eran las clases dominantes y, por otra parte, una sumisión absoluta de las grandes mayorías del pueblo.

El poder se encontraba en señoríos que gobernaban a los pueblos, y el Estado era gobernado por un jefe supremo, considerado rey de México. Los historiadores coinciden en ponderar la autoridad de aquel soberano y el sumo respeto que le tenían sus vasallos, de manera que existía un orden regido por un personaje denominado el Colhuatecutli y el sumo Sacerdote.

La vida de los aztecas dependía, ante todo, de un sentido místico religioso impreso en sus actos. Para ellos, las guerras no eran otra cosa que una imagen, un eco de la guerra celeste: sus ceremonias y ritos religiosos llevaban un sentido mágico y necesariamente se debían realizar antes de llevar a efecto los actos más significativos de su vida, que impugnaban su ser individual y colectivo. Es indispensable entender ese mundo de magia y cumplimiento con todos los dioses para que éstos fuesen propicios en toda actividad, si se quiere conocer el pensamiento y razón aztecas, el porqué de sus instituciones, que hoy no se logra captar en toda su expresión. El pueblo mexicano se hallaba constituido en una monarquía o Estado teocrático-militar, cuyo gobierno tenía ya, en tiempos de la Conquista, visos de monarquía al estilo moderno. El monarca o rey, denominado Colhuatecutli, era el eje central de su sistema. A su lado aparecía como figura prominente el Cihuacóalt,

gran sacerdote del culto de la diosa del mismo nombre, madre de Huitzilopochtli, quien en unión del señor de los colhuas daba lugar a la simbólica dualidad hombre-mujer.

El Cihuacóatl era toda una autoridad, especie de primer ministro moderno, dado que sus funciones de carácter sacerdotal de la diosa Cihuacotlicue (mujer serpiente) hubieron de aunarse a elevadas atribuciones de índole administrativa, judicial y tributaria. El primero en gozar del cargo fue el valeroso guerrero Tlacaélel, a quien sin duda se debe en mucho la grandeza de los aztecas, aunque cronistas no lo admitan.

Las funciones del Cihuacóatl comprendían la administración hacendaria del Estado, el mando del gobierno cuando el Tlacatecuhtli marchaba a la guerra, la designación de jueces y el conocimiento y decisión de las causas penales en segunda instancia como órgano judicial unipersonal. El Cihuacóatl hablaba en el Tlatocan en nombre del rey, de quien era su consejero en todos los casos importantes, pero no era miembro del Tlatocari, sino que asistía a él como persona inmediata al rey. También era no sólo el encargado de designar para los altos puestos a los miembros del Calmecac, sino también el instrumento del sacerdocio para que este tuviese en sus manos el poder público.¹

Ahora bien, la administración de justicia en Tenochtitlan y sus provincias se desarrolló de la siguiente manera:

“El jefe del Estado o Colhuatecuhtli presidía todo el sistema de administración judicial, aunque sólo conocía de las cuestiones más graves o complicadas, las cuales se le turnaban para su resolución cada

¹ Martínez Lara Ramon. El sistema conciercso en Mexico, editorial trillas, México, 1990, pp 70-71-74

10 o 12 días por los tribunales de Tenochtitlan, o cada cuatro meses de 80 días cada uno. A esta audiencia suprema acudían en definitiva todos los asuntos que hubieran quedado pendientes por cualquier motivo, y se denominaba Napoallatoli.

El Cihuacóatl, ministro de justicia, conocía en revisión de las causas penales y tenía potestad, que compartía con el Colhuatecuhtli, para aplicar la pena de muerte.

El Tlatocan, por medio de la sala de los cuatro grandes jueces: el Tecoyahuacátl, el Ezhuahuáctli, el Acayacapanécalt y el Tequizquinánhuactli, conocía en segunda instancia de los asuntos civiles.

El Tlacatécatl juzgaba en primera instancia en los asuntos civiles y criminales de los habitantes de Tenochtitlan. Era un cuerpo colegiado que presidía el propio Tlacatécatl, en cuyo nombre se pronunciaba la sentencia y del cual formaban parte otros dos jueces: El Tlayótlac y el Cuaunochtli, quien a su vez era juez ejecutor.

Por otra parte, según Zorita, existían jueces por cada provincia o señorío, residentes en Tenochtitlan. Éstos juzgaban en primera instancia de los asuntos de los habitantes de su jurisdicción, conforme a sus propias y especiales leyes locales.

En las provincias y pueblos había jueces ordinarios que tenían jurisdicción limitada para sentenciar pleitos de poca calidad. Podían aprehender a todos los delincuentes y examinar y concluir los pleitos arduos, y guardaban la determinación para los ayuntamientos generales que había con el señor, de cuatro meses, y cada mes era de 20 días. A

esta junta acudían de toda la tierra ante el señor y se determinaban todos los negocios arduos y criminales. Esta consulta duraba 10 a 12 días. Los jueces menores impartían justicia en el Tlaxilacalli.

Los auxiliares de la administración de justicia eran numerosos, Así, se puede citar a los escribanos o Amatlacuilos, pintores o dibujantes, que relataban quienes litigaban, con qué objeto, los testigos, los jueces, etc.; al Tecpóyotl o pregonero; a los Centectlapixques, con funciones de policía, quienes daban cuenta a los jueces de la conducta de las familias bajo su cuidado; al Achcauhtzin, "que era como ahora alguacil, tenía vara gorda, prendía a los delincuentes y los ponían en la cárcel" (Sahagún, cita de Romero Vargas Iturbide, op. cit., pág. 254), así como los topilli, alguaciles ejecutores encargados del orden público.²

En efecto, de lo antes narrado es importante resaltar que si bien no hay una institución contenciosa administrativa, es excepcional observar la forma en que se impartía justicia en el imperio azteca, demarcando las reglas entre gobernantes y gobernados, entre los mismos gobernados y las relaciones con otros pueblos, teniendo cabida con ello, lo que ahora denominamos derecho civil, penal, agrario, público, privado, etc.

1.1.1. Etapa Colonial.

Los primeros vestigios de organización del contencioso administrativo en México, se encuentran en la época colonial al respecto, Juan Solórzano Pereyra dice "...de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de gobierno, ésta ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada puede apelar o recurrir a las Audiencias Reales de las Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia de

² Armenta Calderón Gonzalo. El proceso tributario en el Derecho Mexicano, Mexico 1977, p 20

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.”³ Toda vez que estaban encargadas “las Audiencias Reales de las Indias para oír judicialmente la apelación, recurso o reclamo presentados por las partes, agraviadas por un acto o Decreto del Virrey o del Gobernador, actos que podían ser confirmados o revocados. Permitiéndose que los virreyes o Gobernadores se inconformaran con las resoluciones de las audiencias, yendo los autos al Real Consejo de Indias.

La Real ordenanza para el Establecimiento e Institución de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid en 1786, conservó el régimen anterior, aunque creó la Junta Superior de Hacienda que era un tribunal de apelación especial que resolvía los negocios contenciosos en que estuvieren implicadas las Rentas o interesado el Real Erario, tribunal que subsumió en uno los catorce existentes. A decir verdad, fue una etapa en que la confusión de poderes daba lugar a que la justicia administrativa no encontrara aun plena autonomía: Jacinto Pallares, expresa la jurisdicción de esos tribunales era ejercida en nombre del Rey en quien por lo mismo residía la suprema jurisdicción y podía intervenir en los negocios judiciales, no teniendo por tanto los tribunales la independencia que forma uno de sus modernos caracteres.”⁴

Dado que las “funciones desempeñadas por esa autoridad no eran de naturaleza jurisdiccional, pues la justicia que impartía revestía los

³ Juan Solorzano Pereyra, Política Indiana Tomo V, números 29 y 30, citado por Antonio Carrillo Flores, La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, reedición elaborada por el Tribunal Fiscal de la Federación, México 2000, p. 157

⁴ Nava Negrete Alfonso, Derecho procesal administrativo, editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1959, p. 263

mismos caracteres que el régimen de los recursos administrativos en la actualidad. La tutela jurídica de los actos fiscales la ejerció la propia autoridad administrativa por medio de la junta superior de hacienda como tribunal de apelación lo cual impidió el nacimiento de un real y efectivo régimen contencioso fiscal.”⁵

En resumen, en la Nueva España existió un primitivo sistema de justicia administrativa, que en ocasiones retenida en la misma administración, como en los asuntos de naturaleza fiscal, y otras veces se delegaba a los tribunales judiciales, como en las audiencias reales y del Real Consejo de Indias.

“En 1808 apareció un antecedente legislativo importante –aunque nunca vigente–; la Constitución de Bayona, que llevó a España el contencioso administrativo francés, en virtud del cual los tribunales no podían intervenir en los asuntos del Poder Ejecutivo.”⁶

“El citado ordenamiento mandó la creación de un consejo de Estado que se encargaría de resolver las controversias contenciosas administrativas y los conflictos de jurisdicción entre la administración y los órganos del Poder Judicial.”⁷

“Durante la época de emancipación de México (1808-1821) no se conoció el contencioso administrativo, los cuerpos legales vigentes o nacidos en ella impidieron su aplicación o lo dejaron en olvido. La Constitución de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, cuya vigencia precaria y corta explica Iturbide en su manifiesto de

⁵ Martínez Lara Ramon, ob cit, p 81

⁶ Carrillo Flores, Antonio, La justicia federal y la administración pública, México, 1973, p 171

⁷ Vazaquez Alfaro Jose Luis, Evolucion y perspectiva de los organos de jurisdiccion administrativa en el ordenamiento mexicano, Editorial UNAM, Instituto de investigaciones juridicas, México 1992, p 127

Liorna "...que mal obedecía y truncada era preludio de su poca duración; otros pensaban en reformarla, porque en efecto, tal cual la dictaron las Cortes de Cádiz, era inadaptable en lo que se llamó Nueva España", admitía la separación de poderes, expresando estrictas prohibiciones: "Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos" (art. 243), asimismo: "Los 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 residenciara los actos administrativos, empero, no era posible enjuiciar al poder ejecutivo o administrador depositado en la persona del Rey (en España) o el Virrey (en Nueva España): La persona del Rey es sagrada e inviolable y no sujeta a responsabilidad (artículo. 168) por el contrario se le encargaba de "Cuidar de que todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia" (art. 171)."⁴

Durante la guerra de independencia se elaboraron algunos documentos que ofrecían un bosquejo del proyecto de nación que se venía gestando, tomando las ideas francesas, por lo que, los hombres que encabezaron el movimiento emancipador como Ignacio López Rayón y José María Morelos y Pavón, en sus proyectos de Constitución llamados "Elementos Constitucionales" y "Sentimientos de la Nación" respectivamente, en los cuales acogen la idea sobre la división de poderes.

Idea que durante la guerra de independencia, al surgir el Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, mejor conocido por Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814, obra del Congreso convocado por José María Morelos y Pavón, documento que estableció el principio de la división de poderes, creándose con ello un

⁴ Nava Negrete Alfonso, ob cit. pp 263 y 264

Estado rígidamente dividido en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Teniendo que "cada una de estas autoridades debía desempeñar una sola función, sin que por ningún motivo pudiera invadir la esfera de atribuciones de los otros poderes (artículo 12). En el artículo 167 se estableció por otra parte que en aquella época no existió un régimen fiscalizador de los autos de las autoridades administrativas que se hallara en la esfera del Poder Ejecutivo, pues por un lado estaba la tajante división de poderes del Estado y la prohibición expresa del artículo 167 que impedía a dicho poder conocer de cualquier función de naturaleza jurisdiccional. Igualmente es dable afirmar que tampoco existió un sistema contencioso administrativo del tipo judicialista o anglosajón. En efecto el supremo tribunal de justicia sólo tenía competencia para conocer de las causas civiles y penales, pero no de conflictos de naturaleza administrativa. Además, como se advierte, al tribunal de residencia se le facultó para conocer y decidir exclusivamente de los juicios de responsabilidad civil o criminal que se promoviese en contra de los miembros del congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia conforme al artículo 224; de esta forma se desconoció la materia contenciosa administrativa."⁹

1.1.2. México Independiente.

"Consumada la independenciam de México (1821), se instaló una Junta Provisional de Gobierno encargada de gobernar interinamente al país y de elegir y organizar el Congreso Constituyente. El 24 de febrero de 1822 quedó instaurado el Constituyente quien produjo como resultado de sus trabajos las Bases Constitucionales, en las cuales se expresó que "No conviniendo queden reunidos el poder legislativo, Ejecutivo y Judicial, declara el Congreso, que se reserva el ejercicio del poder

⁹ Martínez Lara Ramon. ob cit. p. 84

Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder Ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el Judicial en los tribunales que actualmente existen, o que nombraren, quedando unos y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes" (5a. Base); se persiste en la separación de los tres poderes y se admite su responsabilidad legal.

Teniendo el Congreso Constituyente un gran poder por cuanto que retuvo, además de su poder constituyente, el poder legislativo, amplitud legislativa aumentada por la existencia de una sola cámara, pronto entró en desacuerdo con Iturbide, quien así de las cosas, disolvió el Congreso y puso en su lugar un Junta Nacional Instituyente. En febrero de 1823, por la mayoría de votos de sus miembros la Junta aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, mientras se expedía la Constitución que había de ser "la base fundamental de nuestra felicidad y la suma de nuestros derechos sociales", dado en sustitución de la Constitución española."¹⁰

Posteriormente se erige un nuevo Congreso el cual "inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y aprobó el 31 de enero de 1824 el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", El 10 de abril del mismo año empezó a discutirse el Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado con el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" (4 de octubre), y que fue publicada por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (5 de octubre).

Un breve estudio de la estructura de dicha carta constitucional nos permite apreciar la influencia de la tradición judicialista, tanto de la

¹⁰ Nava Negrete Alfonso. ob cit. p. 265.

anglosajona, como de la española. De acuerdo con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América se estructuró el Poder Judicial de la Federación. El Constituyente de 1824 pretendió crear un sistema de tribunales similar al modelo norteamericano.”¹¹

No obstante, y “por desgracia el Constituyente no se limitó a incorporar las disposiciones constitucionales norteamericanas, sino que adoptó la organización derivada de la ley secundaria de 1789. En efecto, en tanto que en Estados Unidos la Constitución sólo alude especialmente a la Suprema Corte dejando a las leyes secundarias establecer tribunales federales inferiores y fijarles su jurisdicción dentro del marco general de casos de competencia federal que ella considera, en 1824 se estableció ya en el artículo 123 que el poder judicial de la federación residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y juzgados de Distrito.”¹²

La Constitución de 1824 incluyó el principio de separación de poderes en su artículo sexto y continuo, sin aludir ya la prohibición última que expresa “el artículo 9 del Acta Constitutiva, antes mencionado. Al regular las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia (sección tercera del título V) se le da competencia para “terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes” (art. 137. II) asimismo de conocer “... de las infracciones de la Constitución y las leyes generales, según se prevenga por la ley” (artículo. 137. V. Sexto), resolviendo que “Una ley determinará el modo y grados en que debe conocer la Suprema Corte de Justicia en los casos comprendidos en esta sección” (artículo. 138).

¹¹ Vázquez Alfaro José Luis, ob cit. p. 129

¹² Carrillo Flores Antonio. La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, reedición elaborada por el Tribunal Fiscal de la Federación, México 2000, p. 163

Tenemos así implícita la presencia del contencioso administrativo, solventado por los tribunales del Poder Judicial.”¹³

Por consiguiente, del texto Constitucional antes comentado se deduce que la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para intervenir en el control de la legalidad en la actuación de la administración pública, por sus órganos y funcionarios administrativos; advirtiéndose una incipiente existencia de un régimen de lo contencioso administrativo, toda vez, que el gobernado, al ser ofendido en sus derechos por un acto administrativo, se encontraba en aptitud de utilizar el sistema de defensa establecido en el artículo 137, en cuyo caso debían dirigir a la Suprema Corte de Justicia para que conociera y resolviera sobre la reclamación conforme al procedimiento que las normas secundarias fijaran para el efecto. (artículos 110, fracción XXI; 137, fracciones I, II; V, incisos quinto y sexto de la Constitución de 1824).

Ahora bien, en el año de 1835 el partido conservador sostenía ardientemente una reforma radical de la forma de gobierno, proponiendo el establecimiento del centralismo y la supresión del federalismo vigente en ese momento, convirtiéndose las cámaras legislativas del 24, en un Congreso Constituyente a efecto de realizar las bases constitucionales, proyecto que fue aprobado en octubre de 1835 transformándose dicho proyecto en las bases para la nueva constitución, situación que marca el fin del sistema federal que se había instaurado en la Constitución de 1824.

Por lo que, “el trabajo elaborado por el Constituyente fue una Constitución centralista, bien conocida con el nombre de Constitución de la Siete Leyes de 1836, apelativo que le viene de estar dividida o

¹³ Nava Negrete Alfonso, ob cit. p. 26”

integrada por 7 leyes constitucionales. Sin consignar un precepto que contenga la división de poderes del Poder Central, las leyes constitucionales Tercera, Cuarta y Quinta nos hablan del poder Legislativo, Ejecutivo y el Judicial, creándose un cuarto poder: El Supremo Poder Conservador (segunda ley constitucional), aquel poder convertido en pitonisa de la voluntad de la Nación Mexicana, con facultades de control constitucional sobre los actos de los tres poderes en las condiciones fijadas por el artículo 12. Es interesante hacer observar que esta Constitución, centralista no respalda el supuesto de instituir un tribunal administrativo encuadrado en la esfera del Poder Ejecutivo, en cambio ofrece al proceso contencioso administrativo cordial hospedaje en el Poder Judicial instaurando el contencioso administrativo (strictu sensu) y el contencioso fiscal. Para el primero sirve de base la fracción VI del artículo 12 de la ley Quinta que surte la competencia de la Corte Suprema de Justicia para "Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa." Para el segundo es suficiente la lectura del artículo primero de la Ley Quinta, que establece tribunales de Hacienda: "El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgadores de primera instancia."¹⁴

Es de advertirse que la misma "Ley Quinta hizo reaparecer los tribunales de hacienda, con competencia específica por razón de la materia (dando un tratamiento especial al contencioso fiscal), como órganos del Poder Judicial de la República. Las sentencias dictadas por los tribunales de hacienda eran susceptibles de ser impugnadas ante tribunales superiores de los departamentos, a los cuales correspondía

¹⁴ Ibid, p 269

conocer de los recursos y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia."¹⁵

Estableciendo en su artículo primero de la Ley Quinta, (ley que se expidió el 20 de enero de 1837), la cual confirmó que las controversias en materia fiscal eran y debían ser resueltas por el poder judicial, señalando la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuesto, sin inmiscuirse en la jurisdicción contenciosa reservada a los jueces; disponiendo también, que para efecto de que un particular se opusiera al proceso económico coactivo era necesario que éste presentase garantía de la prestación exigida.

"Esta misma ley expedida por el presidente interino don José Justo Corro, estableció en las capitales de los departamentos y los demás lugares en que el Gobierno lo juzgó conveniente, promotores fiscales, encargados de hacer valer las acciones del Fisco ante los Tribunales; y en los lugares donde no los había cumplían con tal papel el funcionario o empleado que providenció la ejecución, fijándose consecuentemente la noción de que el Fisco bien podía ser parte actora o demandada en el proceso contencioso fiscal."¹⁶

Posteriormente, debido a las pugnas e inconformidades con la "Constitución de 36, manteniendo y avivado por los federalistas, y la serie de vicisitudes en que vivía el país en la época, orilló a la opinión pública a ver el mal en la ley suprema y buscar en su reforma el remedio. Los proyectos de reforma con tinte centralista o federalista o moderado hicieron acto de presencia, girando en torno de la idea de la forma de gobierno por conservar o adoptar. Con tales precedentes nació

¹⁵ Cfr artículo 12 fracción XI de la Ley Quinta, CFR Heduan Virues, Dolores, ob cit, cuarta decada supra nota 41, p. 30, citado por Vázquez Alfaro José Luis, ob cit, p. 131

¹⁶ Nava Negrete Alfonso, ob cit, p. 271

el proyecto de Reforma centralista, presentado el 31 de julio de 1840 por una comisión de diputados. Para nuestro objeto de estudio, basta decir que no traía variación alguna a lo manifestado por la Constitución de 36, fuera de la consagración expresa de la división de poderes: “El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”¹⁷ y la inclusión del contencioso tributario “en su artículo 157, en forma idéntica al artículo 14 de las “Bases para la Nueva Constitución” de 15 de diciembre de 1835.”¹⁸

“El 28 de septiembre de 1841 se expidieron las Bases de Tacubaya que dejaron sin sustento la Constitución de las Siete Leyes.”¹⁹ En el año de 1842 hubo dos proyectos de Constitución de los cuales el primero no fue votado y regresado a la comisión, del segundo proyecto lo interesante es que el Constituyente no desconoce la materia contenciosa administrativa, y distribuye su conocimiento entre la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores, sin haber mayores cambios relevantes.

Dada la inconformidad con la obra del Constituyente antes citada, “el presidente don Nicolás Bravo desconoció al Congreso Constituyente y en diciembre de 1842 designó a los ochenta notables que habían de integrar la Junta Nacional Legislativa, avocada a elaborar unas bases constitucionales, que término por ser un proyecto de Constitución. Instalada la junta el 6 de enero de 1843, empezó a discutir el proyecto en abril de ese año; proyecto, que aprobado por unanimidad en casi su totalidad, fue sancionado por Santa Anna (ya presidente) el 12 de junio de 1843 con el nombre de Bases de organización política de la República Mexicana, mejor conocidas como Bases Orgánicas de 1843 y publicadas

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Vázquez Alfaro José Luis, ob. cit. p. 132

y editadas con el título de Bases orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa.”²⁰

Es interesante citar que en las bases orgánicas de 1843 en su artículo 5 se establecía la división de poderes, por lo que respecta al contencioso tributario, en su artículo 115 se señaló que subsistirían los tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial, “las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son señaladas en el artículo 118, y le es encomendado el conocimiento de la jurisdicción administrativa.”²¹

Es importante señalar que en las bases orgánicas de 1843 se estableció por primera vez el Consejo de Estado, y se negó a la Suprema Corte de Justicia tomar conocimiento sobre los asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los departamentos. (artículos 111 y 119 fracción II)

Como fácilmente se advierte, en estos brotes incipientes del denominado sistema contencioso administrativo en México, se juzgaba de los actos, contratos y asuntos contenciosos en que los particulares estuvieren en aptitud de oponer resistencia y demandar al Supremo Gobierno o a sus funcionarios, en donde la Suprema Corte era a la que se encomendaba el conocimiento y resolución de tales conflictos: es decir, conforme a la doctrina se estaba dentro del sistema judicialista.

En el año de 1847 se realizaron varias reformas, mismas que restauraron el sistema federal al declarar en vigor la constitución de 1824 con las reformas incluidas en ella. Conforme al texto de dicho ordenamiento es de recordar como anteriormente hemos relatado, que

²⁰ Nava Negrete Alfonso, op cit, p. 275

²¹ Cfr. Heduan Virues, Dolores, op cit. Cuarta década ..., supra nota 41, p. 31, citado por Vázquez Alfaro José Luis, op cit, p. 152

los tribunales del Poder Judicial eran los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitaban con motivo de la aplicación y cumplimiento de leyes federales.

En ese mismo año, es inexcusable dejar de apuntar que el voto particular de don Mariano Otero, traza el origen de nuestro juicio de amparo. Este fue concebido en el artículo 19 del Acta de Reformas según el proyecto de reformas a la Constitución de 1824 de 5 de abril de 1847 que presentó su autor.

El 25 de mayo de 1853 se expide una Ley, mejor conocida como la Ley Lares, siendo esta "la primera ley, y su respectivo reglamento, para el arreglo de asuntos de lo contencioso administrativo en los cuales se declaró, en forma precisa, el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial, al afirmar que nadie podría demandar al gobierno, estados o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que se hubiere presentado previamente a la administración una minoría expositiva del objeto y motivo de la demanda, debiendo esperar la autoridad 40 días para la autorización del ministerio respectivo, pasado el cual haría nulo el procedimiento seguido. Así se iniciaba la formación de tribunales administrativos autónomos, con separación expresa del orden judicial, norma de singular importancia como antecedente directo del Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los tribunales locales, dicho documento rompió con la tradición judicialista en el país, en el sentido de corresponder al Poder Judicial Federal el conocimiento y decisión sobre este tipo de negocios contenciosos, con lo cual se creó un régimen de tribunales administrativos de tipo continental europeo, y hizo recaer el

control de la legalidad de los actos administrativos en Consejo de Estado, situado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.”²²

El 7 de julio de 1853 entró en vigor una ley que organizaba el procedimiento para la expropiación por utilidad pública, y el 20 de septiembre del mismo año, surge una ley mas que suprimía los juzgados de distrito y tribunales de circuito, y se establecieron los juzgados especiales de hacienda, para conocer de causas civiles y criminales en que estuviere interesado el fisco.

Para mayor objetividad se transcribe a continuación íntegramente la Ley Lares de 25 de mayo de 1853:

“Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo (mayo 25 de 1853).

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

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

I. A las obras públicas

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

III. A las rentas nacionales.

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

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

VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

Art. 3º. Lo ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los estados y distritos, y los jefes de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

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

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

²² Martinez Lara Ramon, ob cit, p 89

Art. 6º. Las competencias de atribuciones 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 los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivo 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 o tercera 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 de los estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración.

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

Art. 11º. Determinado el pago por sentencia ejecutoria, la manera en que deba verificarse a 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. 12º. Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en juicio, los estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

Art. 13º. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sea 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 es la sección de lo contencioso, se pasará a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley.²³

²³ Margain Manatou, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de la legitimidad, 1969, pags 28-32, citado por Martínez Lara Ramon, ob cit, pp 90-91

La ley transcrita y su reglamento de mayo de 1853 redactados por Lares, hicieron del consejo de Estado un tribunal administrativo de justicia retenida, parecido al consejo de Estado francés.

Como comentario de la ley antes transcrita, se advierte que en su artículo primero se declaró que "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", por lo que, se instauró un Consejo de Estado compuesta por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República cuya función sería el conocer y resolver en primera instancia las controversias de carácter administrativo.

El procedimiento previo y ante el Consejo fue regulado en el reglamento de la ley de Lares de 22 de mayo de 1853, instituyendo la tramitación de las controversias contenciosas administrativas. En la cual se dispuso que "nadie podía demandar al Gobierno Central, Estado, ayuntamientos, etc., ante el Consejo, sin que previamente hubiera presentado ante la Administración Pública, mediante el Ministerio respectivo, una reclamación o memoria en que se expusiera el objeto o motivo de la demanda. Si dentro de un mes no hubiese arreglo entre los interesados, se pasaba a la sección de lo contencioso del Consejo, dando aviso al particular y al Procurador General, debiendo éste contestar la reclamación en un plazo de veinte días. Corrido traslado de la contestación al reclamante, se recibían las pruebas y alegatos para, finalmente, dictarse resolución dentro de un término de quince días, notificándose ésta a las partes, así como a los demás ministros. De los recursos procedentes contra la sentencia sólo el de apelación era

tramitado en una segunda instancia y se resolvía por el Gobierno en Consejo de Ministros.”²⁴

La vida de la Ley Lares y de su reglamento fue efímera, en primera porque dicha ley fue combatida ante los tribunales judiciales federales, y fue declarada inconstitucional, debido a la influencia que ejerció el entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Ignacio Luis Vallarta, él cual sostuvo ante la Corte, el hecho de considerar a la Ley Lares como violatoria de la división de poderes que plasmaba nuestra constitución, pues argumentaba que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en un sola persona; el otro problema surge con la revolución de Ayutla la cual desconoció los actos de gobierno del dictador Santa Anna. Por lo que, el 21 de noviembre de 1855 quedaron abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia.

Los años pasaron, y estando como presidente don Ignacio Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana” que teóricamente estuvo en vigor hasta la promulgación de la Constitución de 5 de febrero 1857. Constitución que restableció el sistema judicial de lo contencioso administrativo, interrumpido temporalmente por el sistema Lares, y en su artículo 97 se otorgó al Poder Judicial la atribución de conocer de los asuntos litigiosos en los que interviniera la Federación.

“La Constitución de 1857 estatuyó en su artículo 97, fracción I, que era facultad de los tribunales de la Federación “conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento aplicación de las

²⁴ López Ríos Pedro, La justicia administrativa en el sistema federal. Editorial Universidad de Guanajuato, México, 1995, pp 82-83

leyes federales". Tal disposición aunque expresa con precisión el seguimiento de la doctrina anglosajona o judicialista, dio origen fundamentalmente a las dos contrapuestas tesis siguientes:

- a) La primera, sostenía por Ignacio L. Vallarta, de formación norteamericana, en el sentido de que, de acuerdo con el precepto antes mencionado, se podían tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos violatorios de leyes federales, sin necesidad de reglamentación alguna. El Licenciado Vallarta, desde su sitial de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo, además, que el poder administrativo carecería de competencia para ejercer funciones jurisdiccionales y que un contencioso administrativo de tipo continental europeo constituiría violación de la Carta Suprema, ya que el sistema constitucional vigente prohibía la reunión de dos o más poderes en una misma persona o corporación.
- b) La segunda tesis, sustentada por Ignacio Mariscal, sostenía que para que pudiera llevarse a conocimiento de los tribunales federales, una contienda de carácter administrativo, no era suficiente el texto constitucional que otorgaba una competencia genérica, sino que era necesario, además, que una ley otorgará competencia específica y reglamentara el conocimiento de tales asuntos.²⁵

En definitiva, correspondió, de acuerdo con nuestra Constitución de 1857 en sus fracciones I y II de su artículo 97, a los tribunales del Poder Judicial: Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Tribunales de Distrito, resolver la materia contenciosa administrativa, lo que conlleva a determinar que pese a las disputas políticas y doctrinales de

²⁵ Ibid. pp 83-84

la época no era propicio para creer en la existencia de una buena o efectiva justicia administrativa.

“En el año de 1864, durante el Segundo Imperio, se presentó el segundo intento por introducir el contencioso administrativo según el modelo continental europeo. El decreto de 4 de diciembre del citado año creó un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, tenía la de crear un tribunal de lo contencioso administrativo.

El primero de noviembre de 1865 se expidió la “Ley sobre lo Contencioso Administrativo” y su reglamento, que establecieron un tribunal de jurisdicción retenida.

El artículo primero de la ley prohibió al Poder judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. El artículo segundo determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo.”²⁶ Intento que fracasó ya que a partir de la caída del segundo imperio, fue el juicio de amparo el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma consagrada por la Constitución de 1857.

Máxime, que de las disposiciones de “Los códigos de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1857 y de 26 de diciembre de 1906, este último en vigor a partir del 6 de febrero de 1909, regulaban los procedimientos seguidos por los particulares en contra de las autoridades administrativas ante los jueces federales en las materias de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y

²⁶ Cf. Armienta Calderón, Gonzalo, op cit. El proceso , supra nota 41, pp 73-74, citado por Vazquez Alfaro José Luis, op cit pp 138-139

patente, y contra las decisiones dictadas en dichos procedimientos judiciales, procedía el juicio de amparo. Los asuntos contenciosos administrativos, entre ellos los tributario, eran resueltos, en su totalidad, por el Poder Judicial hasta el año de 1936.²⁷

1.1.3. Época moderna.

"La Constitución de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX."²⁸

"El artículo 104 continuó con el sistema judicialista, pues su fracción I, al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, omitió mencionar la materia administrativa. Tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio."²⁹

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de octubre de 1917, y que reglamento dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas; el juicio y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se configuró una tercera instancia dentro del proceso administrativo

"*Recurso Súplica*. El motivo que impulsó el establecimiento del recurso de súplica fue la insuficiencia del juicio de amparo "para fijar la

²⁷ Ibidem

²⁸ Cfr. Carpizo Jorge. La Constitución mexicana de 1917. Mexico, UNAM, 1981, p. 21, citado por Vázquez Alfaro José Luis, op cit, p. 140

²⁹ Ibidem

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". Ello originaba que fueran "tantas interpretaciones de las leyes federales, como Tribunales Superiores había en los diversos Estados de la República, lo cual redundaba en mengua de la administración de justicia y de los derechos de la federación, ya que ella es la única que, por medio de sus tribunales, tiene facultad de interpretar sus propias leyes". El remedio para el alivio de esta situación se vio en el recurso de súplica, con el cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las leyes federales dictando "una sentencia que confirme, modifique o revoque la dictada por los Tribunales Locales." Era un recurso destinado a "desempeñar la importantísima función de fijar la interpretación de las leyes federales y de los tratados celebrados con las Potencias Extranjeras." Tal se dijo en la exposición de motivos de la Ley de Amparo.³⁰ Resumiendo que el recurso de súplica fue creado para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los tribunales federales, o por los de fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

Contencioso Fiscal.

A partir de la Ley de Justicia fiscal de 27 de agosto de 1936, se abre una brecha jurídica, toda vez que dicha ley, se aparta de la tradición jurídica de resolver las controversias administrativas a cargo de las autoridades judiciales, por lo que, mencionando algunos de los antecedentes a esta ley que sin serlo de la misma influyeron en gran parte en la impartición de justicia administrativa y fiscal.

³⁰ Nava Negrete Alfonso, op cit, pp 293-294

➤ *Antecedentes.* Ley para la calificación de las infracciones fiscales y la aplicación de las penas correspondientes; publicada el 16 de abril de 1924, la cual establecía un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales, siendo el órgano competente la secretaría de Hacienda, pero, además, se creó un jurado de penas fiscales que de acuerdo con el octavo artículo del citado ordenamiento, tenía la facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos, dicho jurado estaba integrado por el secretario de Hacienda o su representante como presidente, por dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y por dos más que son nombrados por los contribuyentes. El procedimiento ante el jurado era breve: recibido el expediente y sus anexos, el presidente del jurado lo turnaba a la sección correspondiente (existían tres secciones: comercio e industria, alcoholes y capitales), la que recibían las pruebas ofrecidas y podía ordenar se desahogasen aquellas que considerase convenientes. El jurado tenía las más amplias facultades para determinar penas dentro de los límites legales. Debía emitir sus resoluciones en un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que fuese recibido el expediente. "En contra de las resoluciones emitidas por el jurado, era procedente el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda. El fallo recaído respecto de dicho recurso podía revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. Su plazo de interposición era de veinte días a partir de aquel en el que el quejoso tuviera conocimiento de la resolución impugnada. Esta Ley dejó que el inconforme optara por ir ante el Jurado de Penas Fiscales o recurrir ante el Juez de Distrito. Las resoluciones del

Jurado, como órgano revisor eran actos administrativos y no jurisdiccionales.”³¹

- El 12 de mayo de 1926 se expidió una Ley que cambio el nombre de jurado de penas fiscales por el de infracciones fiscales. Fue ampliado el plazo para interponer el recurso de revisión, el que podía ser formulado de manera verbal en el momento de ser notificada la sanción.
- En el año de 1929, la Secretaría de Hacienda formuló un proyecto de código tributario que no alcanzó su aprobación legislativa. El Congreso de la Unión emitió un decreto de fecha 16 de enero de 1929, con la intención de facultar al Ejecutivo Federal para expedir un Código Fiscal de la Federación y al mismo tiempo para realizar todas las reformas legales necesarias para lograr la armonía y coordinación de las leyes anteriores con el nuevo ordenamiento, este proyecto estableció un valioso precedente, pues establecía que el servicio de justicia fiscal tendría a su cargo la tramitación y resolución de las inconformidades que presentáren las personas que se considerasen afectadas por resoluciones emitidas por las autoridades fiscales. Para dar inicio al procedimiento debía interponerse el recurso de revisión el cual era optativo respecto del juicio ordinario ante los tribunales federales.
- “Ley orgánica de la Tesorería de la Federación. En dicho ordenamiento de fecha 30 de diciembre de 1932, subsistieron los juicios sumarios de oposición. Según la citada ley orgánica, los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución establecido en la misma. Los contribuyentes podían impugnarlo ante las autoridades judiciales federales, y dicha oposición de la

³¹ Ibid. p 301

ley que comentamos se sustanciaba en juicio sumario conforme al articulado de la ley que comentamos y de acuerdo con los artículos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles.”³²

Ley de Justicia Fiscal. El Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión por Decreto de 30 de diciembre de 1935, para la Organización de los servicios Públicos Hacendarios, expidió con fecha 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año, la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937.

Con este ordenamiento, por primera vez en México, se pretende establecer un verdadero procedimiento contencioso administrativo para resolver las controversias entre los particulares y el Estado, dentro del marco del propio Poder Ejecutivo, a efecto de controlar la legalidad de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes de este último, en materia fiscal, por medio de un organismo jurisdiccional especializado, independiente tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de cualquier otra autoridad administrativa.

“A este organismo se le denominó “Tribunal Fiscal de la Federación”, el cual, conforme a los artículos tercero, cuarto, quinto y sexto transitorios de la indicada ley, vino a asumir el conocimiento de los asuntos pendientes de resolución ante el jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, organismos éstos que quedaron suprimidos y derogadas todas las disposiciones que otorgaban competencia a los mismos. De igual manera, se derogaron los preceptos

³² Vazquez Alfaro, José Luis, op. cit. pp 144-145

de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles que establecían y regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales federales, al entrar en funciones el nuevo órgano jurisdiccional, señalándose que los juicios de oposición podrían pasar al conocimiento del Tribunal Fiscal, a solicitud de los actores."³³

“Si quisiéramos resumir las características, tanto del órgano jurisdiccional creado como del procedimiento que ante él debía seguirse, podemos afirmar que:

- a) Se trataba de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal;
- b) Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada.
- c) Fue, en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.

Las características procesales del citado tribunal puede sintetizarse como sigue:

- a) Era un órgano de competencia específica en materia fiscal.
- b) Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.
- c) Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado francés.
- d) El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.

³³ Cfr. García Cáceres Jorge Alberto, Artículo evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación, Revista de la academia mexicana de derecho fiscal, Año II, enero-marzo 1997, No 3, pp 67-68

- e) El procedimiento establecido era uniinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.
- f) Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.

Cabe añadir que los creadores del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el cual predominara la oralidad, pero desafortunadamente en la práctica se siguió el procedimiento escrito.

La constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas estimaron que no existía precepto constitucional que, en su texto, autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo federal.”>“

Esta Ley tuvo corta vida, pues fue abrogada por Decreto de 30 de diciembre de 1938, en cambio su innovación perduró en el nuevo cuerpo legal que la abrogaba, ya que el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, que entró en vigor el 1 de enero de 1939, ordenamiento que contenía normas sustantivas en materia tributaria así como adjetivas, dicha normas reprodujeron los principios de la Ley de Justicia, toda vez que se mantuvo la integración del tribunal prescrita por la Ley de Justicia Fiscal.

Reforma de 1946. Ahora bien, durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal, existía una fuerte discusión sobre la

⁴⁴ Vázquez Alfaro José Luis, op cit, pp 145-146

constitucionalidad del tribunal y de la jurisdicción administrativa en nuestro país. Esta situación perdura hasta 1946, año en que se adicionó la fracción primera del artículo 104 de la Constitución actual, con lo que se abrieron las puertas para crear en la ley, tribunales administrativos del tipo francés. Terminado así con la estructura monopólica del poder judicial federal para conocer de los asuntos contenciosos administrativos, de manera que con dicha reforma se consigue constitucionalizar a los tribunales administrativos aunado de que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto del órgano de la administración.

Observándose por primera vez que, en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por la ley Federal, siempre que dichos tribunales administrativos estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Reformas de 1967 y 1968. “En el mes de junio de 1967 fue promulgada una reforma al artículo 104 de la Constitución federal. Dicha reforma facultó de manera expresa al legislador para crear “tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía” para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales.

Esta reforma, en la que ya se aprecia un correcto uso de la terminología procesal por parte de sus autores, consiguió los objetivos siguientes:

- Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma;
- Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal.
- Conservo la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmando con ello el sistema de jurisdicción administrativa.

Las Sentencias de los tribunales administrativos sólo serían revisadas por el supremo órgano jurisdiccional mexicano cuando dicha revisión fuese interpuesta por las autoridades administrativas, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 104, fracción I, de la carta fundamental, en el cual se dispuso: "Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales", y siempre que estas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa."³⁵

Otro paso muy importante, en la evolución histórica de la justicia administrativa en nuestro país es, "la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, de la Carta Federal, que entró en vigor en octubre de 1968, la cual introdujo dos factores de gran importancia en esta materia: en primer término, constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma ya que durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación, que como hemos dicho se creó por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, se discutió la constitucionalidad de este organismo, por considerar un sector la doctrina que invadía la esfera de atribuciones del poder judicial federal.

³⁵ Ibid. pp 149-150

En efecto, la adición a la fracción I del artículo 104 constitucional dispone: "*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, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...*"

El segundo aspecto esencial de la reforma de 1968, que también modificó la parte conducente de las leyes Orgánicas del Poder Judicial, y la de Amparo, fue el establecimiento específico, con apoyo en el artículo 107, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, de amparo de una instancia contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos, lo que significa el reconocimiento, para efectos del mismo derecho de amparo, de la naturaleza judicial de dichos tribunales, como órganos dotados de plena autonomía, superando la situación anterior, de organismos de jurisdicción delegada, que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación en 1936 hasta la expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor en abril de 1967. Respecto a esta última innovación debe recordarse con anterioridad a la reforma constitucional indicada que las sentencias del mismo Tribunal Fiscal de la Federación se impugnaban en amparo de doble instancia, en los términos del artículo 114, fracción II, de la Ley Amparo, por considerarse como *actos formalmente administrativos*.³⁶

Uno de los efectos inmediatos de la reforma constitucional de 1968, referente a la adición del artículo 104, fracción I, Constitucional, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito

³⁶ Fix Zamudio Hector, Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, Editorial Colegio Nacional de México, 1983, pp. 84-85.

Federal, por la ley promulgada el 28 de enero de 1971, reformada posteriormente en 1973 y 1979.

Reformas de 1987 y 1988. "El 17 de marzo de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. El artículo 116 reformado en su fracción IV proporciona la base constitucional para que las Constituciones y leyes de los estados instituyan tribunales "de lo contencioso administrativo", dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tenga a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.

La reforma al texto del artículo 116 adaptó el régimen constitucional a una circunstancia real: la existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa, algunos de los cuales son innovadores en varios aspectos procesales.

Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma es la necesidad de articular un sistema de justicia administrativa sobre bases de uniformidad y coherencia."³⁷

El 29 de julio de 1987 se promulgaron reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo año.

La primera reforma "consiste en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el Distrito Federal.

³⁷ Cfr. Lomeli Cerezo Margarita. "Procedimiento contencioso en el nuevo código fiscal de la federación. Estudios fiscales. México, 1981, TFF, pp 151-162. citado por Vazquez Alfaro José Luis. op cit. p 153

El comentario general de la doctrina es de que esta reforma, más que por otra razón, fue motivada por un afán de técnica legislativa pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial (artículo 104, fracción primera), al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXIX-H).

La segunda reforma constitucional que nos añade es la efectuada al texto del artículo 104, pues se le adiciona la fracción I-B, que atribuye a los tribunales colegiados de circuito el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y en los casos en que lo señalen las leyes.

La revisión (rectius apelación) de dichas sentencias se somete al trámite que para la revisión en amparo de doble instancia dispone la Ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los tribunales colegiados no son susceptibles de ulterior recurso, es decir, quedan firmes.³⁸

Finalmente, el 5 de enero de 1988 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional.

En virtud de dicha reforma, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, posee un limitado sector de competencia para aquellos asuntos de importancia y trascendencia, ya que se suprimieron sus

³⁸ Vázquez Alfaro José Luis, op cit, pp 153-154

facultades revisoras de las resoluciones emitidas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

De lo anterior expuesto, se advierte que el contencioso administrativo mexicano se ha organizado al amparo de doctrinas angloamericanas y francesas, por lo que, la evolución de la jurisdicción administrativa ha culminado con el establecimiento del **“Tribunal Fiscal de la Federación”** ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuestión que analizaremos en los capítulos subsecuentes.

1.2. Sistema administrativista o judicialista.

Es indudable que a través de nuestra historia de justicia administrativa, la misma ha sido influenciada básicamente por los modelos francés y angloamericano.

El sistema francés se caracteriza por la creación de Tribunales Administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo y son los que se encargan de dirimir las controversias entre los particulares y la administración. Esta idea del contencioso administrativo, tiene como principal sustento el respeto a la independencia de los tres poderes del Estado y sustenta la división de poderes en el principio de que ninguna de ellos quede sometido al otro, debiendo entenderse que al Poder Judicial le compete juzgar los asuntos del orden común sin inmiscuirse en asuntos de la Administración, ya que si esta queda sometida a los Tribunales Judiciales, habría dependencia entre un poder y otro, por lo que a la luz del sistema francés o administrativista, el principio de división de poderes impide al Poder Judicial revisar los actos del Poder Ejecutivo. por lo que, esta facultad se ejerce por los tribunales administrativos.

Por su parte, el sistema angloamericano o judicialista con una interpretación diversa de la división de poderes, atribuye sólo a los órganos judiciales la facultad de resolver los conflictos de particulares entre sí o de éstos con la autoridad administrativa, dejando el control del principio de legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que únicamente este último debe ejercer las facultades jurisdiccionales, pues de lo contrario habría duplicidad de funciones, y lo que es peor, el Poder Ejecutivo estaría invadiendo funciones de carácter jurisdiccional, de tal manera que dentro del sistema angloamericano o judicialista, la impartición de justicia, incluyendo a la materia administrativa, ésta reservada a los tribunales del Poder Judicial.

Ahora bien, La aparición del Tribunal Fiscal de la Federación vino a romper la tradición formal del sistema constitucional mexicano, ya que de acuerdo a la misma la estructura política del estado mexicano descansa en la división tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Desde el punto de vista doctrinal como anteriormente hemos apuntado, el Poder Judicial es el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley y, por lo tanto, lo correcto era que el Tribunal Fiscal de la Federación quedase encuadrado dentro del Poder Judicial y no, como la ley lo establecía, dentro del Poder Ejecutivo.

Ya que precisamente, dicha corriente doctrinal demandaba la violación al principio de división de poderes, y es también la que tenazmente se opuso a la creación de este Tribunal, alegando que la facultad de impartir justicia y exponer el derecho al resolver controversias, única y exclusivamente correspondía al Poder Judicial.

Situación que no fue así, toda vez que la evolución contenciosa administrativa a través de la historia nos enseña, que la corriente que empero fue la de establecer un Tribunal dentro del marco jurídico del Poder Ejecutivo, la cual sostenía que para no incurrir en una posible violación al principio de división de poderes, se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, esto se explicaba, en función de que a efecto de impedir que uno de los Poderes de la Unión, el Poder Judicial, cuestionara la actuación de otro Poder, el Poder Ejecutivo, mediante el análisis de la legalidad de sus actos.

Ciertamente en el caso de nuestro País, la historia de dicha Institución ha tenido distintos matices, sin óbice de repeticiones es de señalarse que en México debido a la influencia española y estadounidense, hasta finales de 1936 predominó la tradición judicialista, con la sola excepción de los años de 1853 a 1855, años en los que existió un organismo jurisdiccional administrativo. Así tenemos que el antecedente más remoto respecto a la adopción del sistema francés, ha sido en la Ley de Lares para el arreglo contencioso administrativo de 25 de mayo de 1853, el cual como bien sabemos creó un Consejo de Estado dentro del marco del Poder Ejecutivo, con facultades para decidir los conflictos entre las autoridades administrativas y los gobernados, ley que fue suprimida en el año de 1855.

Posteriormente se instauró, nuevamente la materia contenciosa administrativa, dentro del marco del Poder Judicial para que los tribunales de dicho Poder, resolvieran las controversias que se suscitaren entre los particulares y la administración, situación que perduró hasta el año de 1936. Año en que el sistema administrativista adquiere carta de naturalización en México, con sus propias

particularidades, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, por la ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, aunque fue declarada anticonstitucional, posteriormente en diciembre de 1946 se lleva a cabo la reforma a la Carta Magna en su artículo 104, fracción I, contemplando la posibilidad de que se establecieran recursos en contra de sentencias de tribunales administrativos, cuestión que abre las puertas a la instauración constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, mas adelante se realizó una diversa reforma a la fracción I. del artículo 104 de la Constitución, con el propósito de incluir dentro de las facultades del Congreso de la Unión, ahora en forma clara, el establecimiento de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en la Federación y el Distrito Federal.

Al respecto el maestro Nava Negrete describe al sistema francés de la siguiente manera: "El sistema francés, identificado con su máximo tribunal: el Consejo de Estado, ha interesado a casi todos los países que o lo contemplan como hoy día España o lo siguen, incluso aquellos de sistema judicialista, sea por hoy excepcionalmente, por dos razones fundamentales: porque representa un mundo de garantías efectivo para los derechos de los administrados y porque significa una fuente generadora de derecho administrativo que ha sabido obtener un progreso científico para éste y mantener vivas las instituciones administrativas de Francia. Por más detractores que tenga el sistema o que se quiera disminuir el tono de los panegíricos que le tributan los juristas franceses, la realidad es que las legislaciones que lo han imitado están satisfechas por los frutos alcanzados o las que lo han renunciado como la española han tenido que referirse a él nuevamente tratando de superar su técnica. México con la Ley de Justicia Fiscal tuvo el intento saludable de alcanzar esa fuente creadora de derecho administrativo que es la jurisprudencia pretoriana francesa, pero el resultado ha sido

otro, se ha forjado un tribunal fiscal de los derechos de los administrados y sobre todo una garantía eficaz como contralor de la legalidad de la conducta de la Administración.”³⁹

Dejando claro, que el cimiento legal que sirviera para construir al Tribunal Fiscal de la Federación, es un resultado de la mezcla de las dos corrientes anteriormente comentadas, predominando la experiencia continental europea sin que ello, signifique una copia fiel de dicho sistema continental europeo sino una adecuación bastante similar pero nunca igual al sistema francés, es por ello que comparto la opinión del Doctor Gonzalo M. Armienta Calderón cuando asevera “México, con un ingenio proverbial para hibridizar, haciendo mestizos sistemas e instituciones provenientes del extranjero, tuvo una asimilación de la experiencia continental europea bastante incompleta, pero un tanto a la manera que aconseja el jurista argentino Rafael Bielsa con este planteamiento: “Debemos regirnos por nuestras instituciones, en el sentido de que la legislación – y especialmente la de derecho público – no sólo debe conformarse al sistema constitucional, sino también a nuestra mentalidad y a nuestra cultura. Por eso nuestras instituciones tendrán vitalidad y eficacia si son orgánicas y fundamentales (casi diaria elementales), aunque no sean técnicamente perfectas, cosa muy difícil de lograr, por otra parte (...) Por eso pienso que el jurista, el legislador, el estadista, debe ser un político del derecho en el mejor sentido y un sociólogo.” Nuestro solar patrio no acoge la institución de lo contencioso administrativo como una panacea jurídica, pero en ella hace residir el remedio contra los efectos de la arbitrariedad y el abuso en la esfera administrativa: concediéndole como bondades o notas positivas los

³⁹ Nava Negrete Alfonso, op cit, pp 310-311

critérios juspublicistas, la formulación especializada y el sentido de independencia."⁴⁰

⁴⁰ Cfr. Armienta Calderón Gonzalo M, Artículo el sistema mexicano de justicia administrativa, Revista de la facultad de derecho de México, Nos. 169-170-171, enero-junio 1990, Tomo XL, México, D.F., pp.70-71;

CAPITULO II

MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

2.1. Ubicación constitucional actual de los tribunales de jurisdicción administrativa.

“El nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación a la luz de la Ley de Justicia Fiscal a que nos referimos, trajo consigo fuertes polémicas sobre su constitucionalidad dentro del marco del Poder Ejecutivo, situación que se trata de despejar en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, al referir que tal colocación no implica un ataque al principio de la división de poderes, sino que para salvaguardarlo se crea con delegación de facultades del Ejecutivo para dictar sus fallos en los términos siguientes:

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardar surgieron en Francia los Tribunales administrativos), pero no estará sujeto a dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

La delegación de Facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente enumera el estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto que el Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o

personalizado, con la connotación que a esos términos señala la teoría del Derecho Administrativo ni, consecuentemente, que tenga la estructura de tales entidades. Si se menciona a dichos establecimientos, es sólo para mostrar que en el Derecho Mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejerce, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.⁴¹

Situación que al momento de entrar en vigencia la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1937, surge la polémica respecto a la constitucionalidad del tribunal que se creaba, situación que fue abordada en el capítulo anterior, pero haciendo remembranza de dicha polémica, es de señalarse que los tratadistas que pugnaban la inconstitucionalidad del tribunal en comento en los años de 1936-1946, estableciendo que dentro del marco jurídico constitucional no existía fundamento constitucional para la creación de tribunales administrativos distintos de los del Poder Judicial, así como también una clara transgresión a la división de poderes, situados en aquella época como ya hemos abordado en el capítulo anterior, una corriente rígida respecto a la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo en ese entonces la Tesis del ministro Vallarta que más de dos poderes no podía recaer en una sola persona, así como el hecho de que ningún poder podía realizar las funciones de otro poder.

La polémica en torno a la constitucionalidad de nuestro Tribunal quedó despejada en 1946 año en que se expide la reforma a la fracción I del artículo 104, que facultó al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de los tribunales administrativos "creados por una ley federal y que tenga plena autonomía para dictar sus fallos", por lo que, los debates respecto

⁴¹ Magaña Herrejon Rolando, Autonomía y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, edición 1995, México, pp. 70-71

a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, quedo despejada con dicha reforma.

“Posteriormente, por reforma de 25 de octubre de 1967, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 Constitucional en forma precisa señaló, que: “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 suscitaren entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares...”, lo que trajo consigo que se perdiera cualquier punto de suspicacia sobre la constitucionalidad del órgano jurisdicente a que nos venimos refiriendo.”⁴²

Finalmente la reforma de 29 de julio de 1987 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987), quedo establecida la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación en el artículo 104 de la Constitución cuando se derogo entre otros, el segundo párrafo de su fracción I “y así el apoyo constitucional de este Tribunal, queda ubicado dentro del Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección III correspondiente al Poder Legislativo, relativo a las facultades del Congreso, al agregarse el artículo 73 fracción XXIX-H.”⁴³

2.1.1. Artículos 73 fracción XXIX-H Y 104 fracción I-B Constitucionales.

Ahora bien, desde 1946 hasta 1993 se han llevado a cabo cinco reformas a la fracción I del artículo 104 Constitucional. De ellas resultan de interés para la jurisdicción administrativa federal las publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre

⁴² Ibid, p. 72.

⁴³ Ibidem

de 1946, 25 de octubre de 1967 y 10 de agosto de 1987, lo referente a las reformas de 8 de octubre de 1974 se refiere sólo a la supresión de las referencias a los territorios federales y la de 25 de octubre de 1993 tiene una implicación para la jurisdicción administrativa del Distrito Federal.

De lo trascendente y crucial que han sido estas reformas para el establecimiento de la jurisdicción administrativa en nuestro país, así como la impartición de Justicia administrativa resulta relevante la situación constitucional actual de los Tribunales administrativos, misma que se encuentra consagrada en los artículos 73 fracción XXIX-H y 104 fracción I-B, cuestiones que anteriormente hemos hablado de la evolución e influencias que han tenido los legisladores para el establecimiento de los tribunales administrativos, cuestión que no analizaremos, pero sin duda es significativo el señalar que la reforma a nuestra Carta Magna, de 29 de julio de 1987 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987), constituye actualmente la base constitucional de los tribunales administrativos.

En tal virtud, en la exposición de motivos de dicha reforma se estableció lo siguiente:

"Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI,

VIII y XI del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO TERCERO.- Se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIO:

ARTICULO UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día 15 de enero de 1988, previa su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CAMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICION DE MOTIVOS
MÉXICO D.F., A 21 DE ABRIL DE 1987
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION
P R E S E N T E S

La reforma judicial promovida por el Ejecutivo a mi cargo constituye uno de los mejores logros de la participación ciudadana en la solución de los problemas que confronta nuestra sociedad y de la colaboración respetuosa y comprometida entre los Poderes de la unión para concretar un avance de trascendencia histórica, para asegurar al pueblo de México la mejor impartición de justicia, que fortalezca la seguridad y confianza en sus instituciones.

...

En la exposición de motivos manifesté que había llegado el histórico momento, que constituye una permanente aspiración de nuestra comunidad jurídica, de perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y de asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad en el país, pues con ello se avanza en el fortalecimiento y vigencia del principio de división de Poderes, se consagra nuestro más alto tribunal a la salvaguarda de las libertades de los individuos y de la Norma Fundamental, se culmina el proceso de descentralización de la función jurisdiccional federal y se acaba en definitiva con el problema del rezago en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

...

La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país.

Impedir que, con afectación de los derechos de los individuos, las autoridades federales o locales rebasen el marco constitucional de sus respectivas atribuciones, todo ello mediante la interpretación definitiva de la propia Constitución, son las más altas funciones de un tribunal de amparo. Funciones tales, de gran trascendencia política, en cuyo

ejercicio se impone el debido respeto a la soberanía del pueblo, expresada en los dictados de la Ley Fundamental, deben corresponder preponderantemente al más alto Tribunal del país.

...

La presente iniciativa propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinción de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos planteados, ya que los órganos del Poder Judicial pronuncian sus sentencias respecto a las cuestiones jurídicas que las partes someten a su jurisdicción, y no respecto del interés económico del negocio, duración de la pena o características especiales en otras ramas.

Asignar el control de la legalidad, en su integridad, a los tribunales colegiados de circuito, contribuye al logro de la democracia económica que es convicción de los gobiernos emanados de la Revolución, al suprimir la distinción que sólo se basa en el monto que subyace al problema jurídico planteado.

...

El sistema propuesto en esta iniciativa elimina, en definitiva, el problema del rezago de asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, pues el cumplimiento de las normas constitucionales se presenta normalmente en forma espontánea, por lo que sólo conocerá de aquellos casos de excepción en que se cuestiona la violación de un precepto constitucional o se requiere fijar su interpretación definitiva.

En virtud de lo anterior, la presente iniciativa propone la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73; la adición de una fracción I-B al artículo 104 y la derogación de sus párrafos segundo, tercero y cuarto; la reforma del artículo 94; de los párrafos primero y segundo del artículo 97; del artículo 101; y del inciso a) de la fracción III, del primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de cumplir con los importantes e históricos objetivos de esta reforma constitucional.

Se propone la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de los contenciosos administrativos, para resolver controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares. Esta facultad se encontraba impropriamente ubicada en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104, por lo que la reforma propuesta le da su correcta ubicación.

La justicia contencioso administrativa es un aporte de la ciencia jurídica moderna, a la que México no podía permanecer ajeno, por lo que desde la reforma constitucional de 30 de diciembre de 1946 se le

otorga reconocimiento constitucional respecto de la administración federal, y desde la reforma de 25 de octubre de 1967 se reconoció para la Administración Pública del Distrito Federal.

Se propone la adición de la fracción I-B al artículo 104, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 vigente, para que los tribunales de la Federación conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73. Por ello, se propone la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del citado artículo 104.

Los recursos de revisión en contra de resoluciones definitivas de los mencionados tribunales de lo contencioso administrativo, se ha otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la justicia federal las cuestiones que presentan problemas de control de la legalidad de los actos de dichos tribunales, dado que los órganos del Estado no disponen de la posibilidad de iniciar el juicio de amparo.

Se propone que estos recursos sean de la competencia de los tribunales colegiados de circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa.

Se propone la reforma del artículo 93 para eliminar, en su primer párrafo, el calificativo de que los tribunales colegiados lo son en materia de amparo y los tribunales unitarios lo son en materia de apelación, puesto que al asignar a los primeros la competencia para conocer de los recursos de revisión de resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, ya no serán tribunales exclusivamente en materia de amparo.

... 44

La reforma judicial antes citada, provocó que se escindiera la fracción I del artículo 104 de la Ley Suprema, para que se estableciera la fracción I-B de dicho precepto fundamental y la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional donde quedó establecida la facultad del Congreso para establecer tribunales de jurisdicción administrativa federal y del Distrito Federal.

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila V, Constitución política de los estados unidos mexicanos, 2001

En el texto vigente de nuestra Carta Magna Federal encontramos dos preceptos explícitos sobre la jurisdicción administrativa federal el primero de ellos el artículo 73 fracción XXIX-H, ubicado en el Título Tercero, Capítulo II, Sección III, correspondiente a las facultades con que cuenta el Congreso, en la que se estableció la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso administrativo, precepto jurídico que actualmente señala lo siguiente:

**"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;⁴⁵

Por cuanto hace al recurso de revisión que las autoridades pueden formular contra las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación se adiciona la fracción I-B del artículo 104 Constitucional ubicada en el Capítulo IV, artículo que actualmente dispone:

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

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaría de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial McGraw-hill, México, 2000, Art 73 fr. XXIX-H

resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;⁴⁶

Cabe mencionar, que dicha adición como bien apuntamos en la exposición de motivos, se realiza con el fin de eliminar el rezago que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que la Suprema Corte se encargaría del control constitucional, dejando a los Tribunales Colegiados la tarea de revisar todas las cuestiones referentes al control de legalidad, es por ello que “felizmente se suprime el recurso ordinario de revisión y además administrativa para que, ya no la Suprema Corte sino los tribunales Colegiados de circuito, sean los que conozcan de dicha revisión, de manera paralela al juicio de amparo, tratándose de control de la legalidad. De esta manera se vuelve al principio constitucional de que se realice la justicia de manera pronta y expedita, acercándose además a los justiciables y al foro de las localidades tanto la protección constitucional del amparo directo como la revisión administrativa a favor de la autoridad.”⁴⁷

En este caso, y de la lectura del artículo 73 fracción XXIX-H constitucional, se desprende, “que la Constitución proporciona unos cuantos principios de competencia y de organización al legislador ordinario de terminar el resto. Tal determinación se lleva a cabo en la actualidad por medio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación”⁴⁸ (ahora Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuestión que más adelante analizaremos), por lo que, es de reconocerse que desde 1936, cuando se expide la bien recordada Ley de justicia Fiscal, empieza a germinar la fructífera aparición de los tribunales administrativos de Derecho Público,

⁴⁶ Ibidem

⁴⁷ López Ríos Pedro, op cit. p. 179

⁴⁸ Héctor Fix Zamudio y Cosío Díaz José Ramón, El poder judicial en el ordenamiento mexicano, Editorial Fondo de cultura económica, México, D F., 1996, p. 145.

positivamente arraigada hoy en la conciencia jurídica nacional y en nuestra Carta Magna.

2.2. El derecho a la Justicia.

El derecho a la justicia está consagrado en varios artículos de nuestra Carta Magna, uno de ellos es el artículo 17, el cual nos garantiza que si algún derecho nos es violado por la autoridad o por el particular, podemos recurrir a los tribunales para que ese derecho nos sea resarcido, y los tribunales deberán ejercer su facultad de decidir el derecho en forma ágil y gratuita.

En efecto, el derecho a la justicia que tiene todo gobernado a obtener la prestación jurisdiccional para la resolución de los conflictos jurídicos de los cuales sean parte (sean estos problemas entre los mismos gobernados o con el Estado gobernante), sigue siendo tema esencial dentro de la esfera jurídica de todo pueblo, toda vez que en la medida en que evolucionen los pueblos en otorgar ese derecho a sus gobernantes, se crearan cimientos de confianza a toda institución que se erija para la impartición de esta noble tarea, esencial para la convivencia social y desarrollo de todo Estado.

Es de interés resaltar, que éste derecho a la “**jurisdicción**” ha evolucionado a partir de su configuración como un derecho subjetivo público de carácter individual, hasta su transformación en un verdadero derecho de proyección social, el cual requiere como todos los derechos el respeto por parte del Estado así como su activa intervención del mismo para lograr su verdadera eficacia, en otras palabras es un derecho que permite a los gobernados obtener efectivamente la intervención de los tribunales para la resolución de los problemas jurídicos en los que son

parte, derecho que no se limita exclusivamente a la intervención de los órganos jurisdiccionales, sino tiene que ir mas allá, ya que todas las resoluciones a las diversas controversias planteadas por los gobernados, deben estar de acuerdo con los principios axiológicos de la Justicia, asumiendo con ello el sentido propio de un *verdadero derecho a la justicia*.

Teniendo entonces, que la garantía de acceso y prestación de la justicia por los tribunales, debe trascender en la posibilidad real de control jurisdiccional a todo conflicto jurídico, entendiéndose éste como toda vulneración o agravio de los derechos e intereses legítimos de los gobernados en la compleja sociedad contemporánea. En lo específico de las instituciones jurisdiccionales debe avanzarse con firmeza, teniendo siempre como polo magnético a esa justicia que es valor universal, suma y compendio de todas las virtudes, en concordancia con el humanismo social que ésta inscrito en nuestra Carta Magna y da sentido a nuestros afanes de evolución y avance de nuestras instituciones.

La Constitución mexicana nos hace saber, intuir, aun para los que no son profesionales del Derecho, que nuestro País cuenta con un excelente instrumento cuyas fronteras no llegan al limite marcado por lo abstracto que pudiera llegar a ser la norma; es en rigor, el retrato mismo de los mexicanos. El México que hoy conocemos desde sus inicios como Estado de Derecho ha mostrado una acentuada preocupación en lo concerniente a la seguridad jurídica de los gobernados, ya que dar a sus miembros una verdadera seguridad es uno de los pilares de todo gobierno; garantizar su libertad así como su patrimonio constituye una tarea por demás difícil; lograrlo es un trabajo conjunto tanto de la ciudadanía como de los órganos en donde descansa el ejercicio de estas funciones.

La procuración de justicia en su aspecto más puro, es la protección del conjunto de intereses y reclamos de la sociedad, motivo por el cual el aparato jurídico mexicano debe sumar fuerzas y avocarse al sentido de la premisa mayor, Justicia.

2.2.1. Conceptos de Justicia y Jurisdicción administrativa.

JUSTICIA.

“Justicia es un vocablo que procede del latín *Iustitia*, de *ius* y que significa derecho o cosa que se puede reclamar en derecho. Consiste en entregar a cada persona aquello a que tenga derecho; por eso la administración de la justicia estriba a su vez en determinar los derechos de los individuos de acuerdo con lo establecido por la ley o los principios de equidad.

Personifica a la justicia la diosa romana Themis, bajo el aspecto de una noble matrona que mantiene una espada (ley), una balanza (equidad) o ambos atributos a la vez, apareciendo con los ojos vendados en señal de imparcialidad.”⁴⁹

La Justicia es un concepto que tiene gran amplitud y profundidad, por lo que puede ser abordada desde diferentes puntos de vista. En el lenguaje usual es frecuente calificar un hecho de justo o injusto, generalmente la justicia se exige de los hombres, no de la naturaleza, y

⁴⁹ González de la Vega René, La justicia logros y retos, Editorial Fondo de cultura económica, ed. Primera, México 1993, p 7.

a menudo no existe un mismo criterio, es decir, los principios que nos rigen para calificar como justo o injusto un hecho o la solución de un problema no son los mismos para todos; desde este punto de vista podría pensarse que la justicia es sólo un sentimiento, una valoración subjetiva de imposible análisis racional; esto, trae como consecuencia, la imposibilidad de construir una idea de justicia común a todos los hombres; no faltan autores que defienden esta postura, pero a éstos se contraponen los que intentan superar el puro subjetivismo para encontrar un fundamento objetivo y válido para todos de la idea de justicia, a la cual me adhiero y no pretendo ser ambicioso, en este apartado señalaré el sentido o uso de la premisa justicia, sin menoscabo de las diferentes ideologías que aceptan la idea de justicia como algo intangible e incierta.

Ahora bien, generalmente "es aceptada la definición de justicia que da Ulpiano D 1,1,10, pr: Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Esta definición contempla la justicia como una virtud moral, la cual, sin embargo, para ser realizada supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien. Este discernimiento corresponde propiamente a la jurisprudencia o prudencia de lo justo (*justi atque iniusti scientia*, D 1,1,10,2), que es una virtud propia del entendimiento. A veces suele llamarse justicia a la virtud intelectual de discernir entre lo que es suyo de cada quien (así Preciado Hernández, pp. 217-218, quien trata a la justicia como criterio ético.

Preciado Hernández (pp. 217 y ss.) afirma que hay un fundamento ontológico, objetivo, del *summum* de cada persona. En efecto, puede afirmarse "que es suyo de cada persona humana su cuerpo y su espíritu, y todas sus potencias y facultades; y suyos también son los

actos que realiza con conocimiento de causa y voluntad libre". De esta afirmación, pueden desprenderse otros dos criterios que ayudan a determinar lo suyo de cada quien: el principio de imputabilidad, según el cual el acto y sus consecuencias deben imputarse a su autor, y el principio de responsabilidad que indica que el autor debe responder del acto y de sus consecuencias.

Por su parte García Máynes sigue la idea aristotélica de que la justicia consiste en dar un tratamiento igual a los iguales, y un tratamiento desigual a los desiguales. Reconoce que en todos los hombres hay una igualdad esencial, por lo que, por justicia, todos tendrían iguales derechos en tanto seres humanos. Pero admite que hay múltiples elementos que distinguen a unos hombres de otros, y desde el punto de vista, corresponden a los hombres tratamientos desiguales.

Preciado Hernández señala una vía deductiva para reconocer lo que es justo de conformidad con las exigencias objetivas de la naturaleza humana. García Máynes propone una vía inductiva (a partir de juicios de valor en casos particulares) para hacer posible la determinación de lo que es justo con relación al principio de igualdad aritmética y desigualdad proporcional. Ambas vías son posibles. Lo importante es constatar que la inteligencia humana es capaz de discernir entre lo justo e injusto de manera objetiva, con independencia de las influencias del poder público o de cualquier otra prepotencia. Negar esta capacidad es negar el derecho como ciencia (como jurisprudencia), es negar la posibilidad de la convivencia racional y armónica, y es afirmar el predominio del más fuerte."⁵⁰

⁵⁰ Instituto de investigaciones jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, ed. Octava, México 1995, pp 1904-1905

Visto lo anterior, es claro que la idea de justicia tiene distintas acepciones las cuales pueden agruparse en distintas ramas de la ciencia social, pero a efecto de avocarnos a nuestro tema resulta necesario apuntar los distintos significados que surgen de la premisa Justicia:

- 1) Se llama justo a lo que "es verdadero, exacto y preciso. Un conocimiento justo es un conocimiento adecuado a la realidad o que concuerda con ella.
- 2) Se le llama también justo a lo que esta perfectamente adaptado a otra cosa, en este caso debería emplearse la palabra justeza y no justicia.
- 3) Por justicia se entiende legalidad, riguroso apego a la ley, o sea una correcta e imparcial aplicación e interpretación del Derecho positivo.
- 4) Se utiliza la palabra justicia como sinónimo para designar al Poder Judicial o él órgano jurisdiccional que conoce de un asunto. También se le llama justicia al método para terminar y resolver los conflictos jurídicos mediante la decisión de una autoridad.
- 5) La justicia se equipara, en lenguaje bíblico, a santidad o conjunto de todas las virtudes; es justo el santo, la persona que realiza o encarna íntegramente y en grado excelso los valores éticos y religiosos.
- 6) En el plano moral, de manera más estricta, la justicia no es la suma ni compendio de todas las virtudes, sino una virtud específica que recae sobre la conducta del hombre en las relaciones de éste con sus semejantes. Se le conoce también como justicia subjetiva o interna. Subjetiva porque la justicia radica en el sujeto y emana de él e interna porque arranca del espíritu del

hombre independientemente de que la intención o el propósito se traduzca o no en resultados externos.

- 7) En el plano jurídico, se llama justicia objetiva o externa a ciertas características de que están dotadas algunas relaciones que median entre diversos sujetos y además, entraña un criterio para enjuiciar; en el aspecto comunitario es el valor positivo o negativo de una organización social o de las normas que regulan el comportamiento exterior de los hombres entre sí. Se califica de objetiva porque implica una pauta para valorar, desde el punto de vista de la vida colectiva, la conducta del individuo, con independencia del pensamiento, el propósito y la finalidad de quien asume tal conducta.

Asimismo, como un concepto positivo y axiológico dentro de nuestro Derecho, la justicia se nos presenta multifacética, ya que tiene diversas connotaciones conceptuales:

- Como una garantía individual, ya que se trata de uno de los derechos fundamentales de los mexicanos establecido como tal en la ley fundamental de la República y por ello debe ser respetada por toda autoridad, llegando a ser un desiderátum constitucional el que se cumpla y se haga justicia.
- Como la representación orgánica del Estado, cuando se instaura como tribunales que imparten justicia, materialmente expresados en estructuras que dan vida jurídica a la justicia.
- Como procesos y procedimientos de carácter jurídico, establecidos en leyes que regulan la actividad de carácter procesal, la cual es la expresión tribunicia y forense de la justicia.
- Como procuración de la justicia, cuando se realizan todos los actos tendientes a combatir la impunidad y el delito y se trabaja en

beneficio de la comunidad, con el objeto de preservar los valores de la misma y crear todo un sistema penal de procuración, además de otras materias en donde el fenómeno último tenga cabida.

- Como ejecución de las sentencias de los más diversos ámbitos, las cuales tienden a establecer la verdad real, en el caso penal, así como a rehabilitar a los delincuentes e incorporarlos a la sociedad; en los demás ámbitos, la ejecución de la sentencia es producto de la consecuencia de la verdad formal jurídica que debe prevalecer en todo orden normativo y dar, como fin último, seguridad a los miembros de una comunidad socialmente organizada.”⁵¹

En efecto, de lo anterior apuntado en cuanto a las diferentes acepciones, conceptos y teorías de la palabra justicia en su sentido puro, así como sus diferentes interpretaciones, es necesario delimitar lo que la doctrina y los diferentes juristas opinan respecto a la justicia administrativa, concepto que ha ejercido una extraordinaria influencia en el desarrollo de la concepción jurídica del Estado y en la evolución del Derecho Administrativo, por lo que, es obligatorio precisar tal concepto y delimitarlo de otros conceptos con los que se confunde frecuentemente.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Serra Rojas señala que “La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos.”⁵²

⁵¹ González de la Vega Rene. op cit. pp 8-9-10.

⁵² Serra Rojas Andrés. Derecho administrativo. Editorial Porrúa. Tomo II, Mexico 1981, p 581.

Por su parte, Fix Zamudio establece que: "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, es decir y sólo en vía de ejemplo, la justicia administrativa; los recursos internos; el Ombusman; el Comisionado o las Comisiones sobre la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas."⁵³

De acuerdo con los tratadistas anteriores, la justicia administrativa puede ser definida como aquella rama de la justicia que comprende los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular.

Hemos aseverado que el estado de derecho tiene como nota esencial la protección jurídica a los gobernados, particularmente cuando se trata de derechos básicos de la persona humana, y la actuación del poder público de acuerdo con una normatividad general y formalmente estatuida. "Es dable afirmar que en la marcha conformadora del estado de derecho contemporáneo, el poder público aspira en mayor medida a la juridicidad y pertinencia de sus propios actos. Ello significa, naturalmente, una tendencia de evolución en la amplitud y eficacia de la protección jurídica a disposición de los administrados."⁵⁴

⁵³ Fix Zamudio Hector, op cit, p 53

⁵⁴ Armienta Calderón Gonzalo, Artículo la garantía constitucional procesal de acceso a la justicia fiscal, conferencia sustentada en el XV Congreso nacional México-España, organizado por el Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., en México del 10 al 12 de octubre de 1990

Al lado del concepto de justicia administrativa, existen otros conceptos a los que se ha pretendido dar una connotación semejante, como son: a) el de jurisdicción administrativa, b) proceso administrativo, c) contencioso administrativo, por lo que es preciso referirnos brevemente a esas denominaciones.

- a) Jurisdicción administrativa. "Jurisdicción es la potestad (poder deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias"⁵⁵ y declarar de manera vinculativa y supra partes, cuál de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo. Esta potestad se califica como administrativa por razón de la materia en que se resuelven conflictos entre partes, una de las cuales es siempre la Administración Pública. (respecto a este tema ahondaremos más adelante).
- b) Proceso Administrativo. Este concepto "hace referencia sólo a la serie de actos a través de los cuales se requiere y ejerce la función jurisdiccional, sin que comprenda, en estricto sentido, a los órganos que conocen de dicha serie."⁵⁶ En este sentido el mismo José Ovalle Fabela considera que la Justicia administrativa comprende a la jurisdicción, al proceso administrativo, a los órganos encargados de ella, y en forma inercial incluye a los recursos administrativos.
- c) Finalmente, por lo que se refiere al contencioso administrativo, con él se expresa la contienda entre un particular y la administración pública, cuando ésta actúa con imperio, dejando excluido aquel ámbito de actividad en el que, con apariencias de particular, toma parte de una

⁵⁵ Armienta Calderon Gonzalo. El proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Editorial Textos Universitarios, S.A., México 1977, p 117

⁵⁶ Ovalle Fabela José. Estudios de Derecho procesal. Editorial UNAM, México 1981, p 342

serie de actos jurídicos que tienen trascendencia en el campo que se le ha encontrado, por lo que, aún cuando posea un significado muy preciso, ya no responde a las exigencias de la teoría moderna del Estado de Derecho, por no integrar todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública actúa como sujeto de derecho.

Por lo anterior y siguiendo el pensamiento de Fix Zamudio, concluimos que el concepto de justicia administrativa es más amplio que los correspondientes a las anteriores denominaciones, ya que es comprensivo de todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública interviene, y, además, lo que, de acuerdo con la tradición francesa, se ha denominado como jurisdicción retenida, la cual se refiere a los recursos administrativos que los particulares pueden interponer a efecto de que la misma autoridad pública realice una autotutela regulada y obligatoria.

Esta autotutela denominada recurso administrativo, que en muchas ocasiones es de carácter optativo para el particular y no de agotamiento necesario, "constituye un paso previo ya dentro de los umbrales de la justicia, toda vez que, conforme a la expresión del maestro italiano Puchetti, "... los recursos administrativos no nos llevan al aula magna de la justicia administrativa, sino a su vestíbulo".⁵⁷

Nuestro siguiente tema forma parte importante de la justicia administrativa, ya que esta va de la mano situación que nos referiremos en líneas subsecuentes, al significado y trascendencia de la llamada jurisdicción administrativa, pero antes de entrar de lleno, es necesario

⁵⁷ Citado por Ovalle Fabela José, op cit, supra cita 11, p. 344

definir en abstracto a la jurisdicción para después avocarnos al estudio del concepto jurisdicción administrativa.

JURISDICCIÓN.

“Se afirma que su raigambre latina proviene de *jurisdictio-onis*, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio (Becerra Bautista). O bien si se entiende a las voces latinas *jus*, derecho, recto y *diciere*, proclamar, declarar, decir, significa proclamar el derecho.

De manera vulgar se entiende por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad, y aun, con exagerada amplitud, de un particular. En un plano superior, en el sentido normativo jurídico, la voz jurisdicción ha recibido muchas connotaciones y se han expuesto varias posturas doctrinales.

En efecto, se ha sostenido que la jurisdicción es una facultad-deber de un órgano del Estado para administrar justicia, dentro del pensamiento del procesalista italiano Carnelutti establece un panorama general de las funciones públicas que se presentan mayoritariamente en la organización constitucional del Estado de esquema occidental, donde el poder legislativo crea las normas legales, mientras que el administrativo y el judicial las aplican o ejecutan. En el último sector el insigne procesalista establece esta importante distinción: en tanto que el acto administrativo, el órgano aplicador juzga y manda, siendo al propio tiempo una de las partes en la controversia de intereses planteada para su resolución; en el acto jurisdiccional quien juzga y manda es un tercero imparcial, que no es parte en el conflicto. Es un heterocomponedor público, laico y nacional agregamos nosotros.

La Jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.⁵⁸

Se dice que la Jurisdicción es pública por razón de su causa eficiente, porque emana de la autoridad pública; por razón del sujeto, porque quien la ejerce es persona pública; y por razón del fin, porque se dirige a la conservación del orden y del bien común.

“La jurisdicción tiene cinco elementos: *notio, vocatio, coertio, iudicium e imperium*, **Notio** o conocimiento es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer de una cuestión y comprobar la verdad, esto es, disponer que se practiquen todas las pruebas necesarias para ilustrar el entendimiento y la inteligencia del órgano del Estado titular de la jurisdicción, sobre los puntos de hecho que los sujetos interesados presenten a su decisión: **vocatio** o llamamiento es la facultad de hacer que las partes comparezcan a juicio; **coertio** o coerción es la facultad de declarar el derecho (sic) de las partes a ejecutar los actos no realizados dentro de los plazos legales, la de realizar las acciones substitutivas de las que debieron llevar a cabo y omitieron, así como las de emplear la fuerza para el cumplimiento de las medidas ordenadas para el desenvolvimiento del proceso; **iudictum** o decisión es la facultad de pronunciar resolución con arreglo a las leyes, declarando el derecho que corresponda a cada sujeto, lo que integra con la declaración de que los hechos comprobados coinciden con la hipótesis fáctica de la norma y con la aplicación de la consecuencia jurídica que en ella se prevé; la decisión está integrada, a su vez, por dos elementos: un juicio lógico y

⁵⁸ Instituto de investigaciones jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, pp. 1884-1885.

un acto de voluntad; *impertum* es la facultad de usar la fuerza pública para hacer efectivas las decisiones.”⁵⁹

Ahora bien, una vez analizado el concepto de jurisdicción, podemos adentrarnos al concepto, que para el derecho mexicano y tratadistas significa **JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA** componente importante de la justicia administrativa, siendo ésta una fusión fundamental dentro del ordenamiento jurídico mexicano.

“Para dar un concepto de la jurisdicción administrativa partiremos de la noción descriptiva de la función jurisdiccional que formula Héctor Fix-Zamudio. En este orden de ideas, la jurisdicción administrativa constituye un aspecto esencial de la jurisdicción *in genere*, por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejercita la propia función. Por ello sería erróneo partir simplemente de un concepto formal de la función jurisdiccional, pues existen órganos formalmente administrativos que cumplen funciones jurisdiccionales y se encuentran estructurados como verdaderos tribunales.”⁶⁰

Por lo que, jurisdicción administrativa debe entenderse como la función pública a cargo de autoridades administrativas, (tribunales administrativos dentro de la esfera jurídica del poder ejecutivo) y autoridades judiciales (tribunales judiciales, a través del juicio de amparo), que tiene por objeto resolver las controversias que se planteen entre dos partes contrapuestas (particular y Estado), dentro de una esfera jurídica demarcada por el Estado, función que decidirá de manera obligatoria e imparcial la solución a las controversias que se planteen.

⁵⁹ García Domínguez Miguel Ángel. Artículo Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza función y contenido de la demanda. Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, No. 57, agosto, 1997, p. 88.

⁶⁰ Héctor Fix Zamudio, citado por Vázquez Alfaro José Luis, op cit, pp. 27-28

Sin ser óbice, el hecho que los tribunales administrativos impartan justicia dentro de la jurisdicción administrativa en general ya que el Estado a designado una demarcación específica para que resuelvan las controversias que se susciten entre el particular y el Estado, sin que merme la garantía de Justicia que establece nuestra Constitución.

2.2.2. Administración de Justicia y el debido cumplimiento del proceso legal, consagrado en el artículo 17 Constitucional.

El artículo 17 de la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos consagra la garantía de justicia, dentro del principio de seguridad jurídica que establece nuestra Constitución, artículo que al desplegar un amplio espíritu protector, en cuyo contexto dispone “ . . . **Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. . .**”¹, el postulado anterior establece el requisito *sine qua nom* de eficacia en la impartición de justicia, rasgo característico de dicha garantía individual, la cual de manera clara establece una serie de principios procesales con los cuales se garantiza a todo gobernado el acceso a la justicia, así como también el correcto y debido cumplimiento del proceso jurisdiccional en el que intervenga el particular como tal y como gobernado a su vez.

¹ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial McGraw-Hill, ed. Quinta, 1997, p. 12

Este precepto de nuestra ley fundamental encierra tres garantías de justicia las que se traducen, respectivamente, en un derecho subjetivo público individual, aunque en el presente estudio sólo haremos referencia a la parte conducente que nos interesa (antes transcrita), en la que se señala la obligación establecida a las autoridades impartidoras de justicia llámense tribunales judiciales o administrativos, los cuales tiene la imperante tarea de garantizar la debida impartición de justicia en las diferentes esferas del derecho tanto sustantivo como adjetivo, por lo que, de esta norma constitucional se desprende a favor del gobernado el derecho sustantivo a la jurisdicción, mediante el cual puede exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado, la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte. Es destacable mencionar que dentro de las diversas jurisprudencias que forman parte de nuestro derecho vigente, la garantía consagrada en el multicitado artículo 17 Constitucional, comúnmente es denominada como derecho a la jurisdicción.

En otras palabras, la facultad de todo gobernado para solicitar la prestación jurisdiccional, no debe apreciarse en forma aislada, sino en su conjunto con otros preceptos constitucionales, ya que en su conjunto estos preceptos se pueden agrupar bajo el concepto de acceso a la justicia no puramente formal, sino también en la practica diaria de todo órgano impartidor de justicia.

En relatadas circunstancias, en los siguientes apartados hablaremos del significado y trascendencia de cada uno de los requisitos que consagra el artículo 17 Constitucional, a efecto de explicar la obligación que tiene todo órgano impartidor de justicia de acatar dichos requisitos, sean éstos pertenecientes al poder judicial o al poder ejecutivo.

2.2.2.1. Justicia expedita.

La palabra expedita proviene del latín "*expeditus* que significa: Libre de todo estorbo, desembarazoso, pronto a obrar; Expeditivo, que tiene la facilidad en dar expediente o salida en un negocio, sin muchos miramientos, evitando trámites"⁶².

Es por ello que por justicia expedita debemos entenderla como aquella que imparten los tribunales en forma fácil y desembarazada, traduciéndose en una obligación a favor del gobernado en la imposibilidad que tienen los jueces de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo en consecuencia la obligación intrínseca de sustanciar y resolver los juicios de la manera más ágil y fácil posible, respecto de todos los trámites que tenga que realizar el gobernado, esto es, que los trámites y formalidades del proceso o procedimiento deberán efectuarse sin más trabas y formalismos que los que exige la propia ley, a efecto de impartir una justicia oportuna dentro de los términos señalados por la ley.

Es por ello que la "obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales."⁶³

⁶² Palomar de Miguel Juan, Diccionario para juristas, Editorial Porrúa S.A., México 2000, p.345

⁶³ Burgoa Ignacio, Las garantías individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 638

2.2.2.2. Plazos y términos que fija la ley para impartir justicia.

Plazo del latín *placitium* convenido; término o tiempo convenido para una cosa. El plazo o término es definido en la práctica, como un acontecimiento futuro de realización cierta al que esta sujeta la eficacia o extinción de una obligación.

Comúnmente el legislador al crear las diferentes leyes que rigen a través de nuestro sistema jurídico, emplea los conceptos de plazo y término indistintamente como si estos fueran sinónimos, pero, sin embargo, la doctrina los distingue; “el **Término** es el momento en que ha de cumplirse o extinguirse una obligación y el **Plazo** es el lapso en el cual puede realizarse; en otras palabras, el término es el fin del plazo. Se le clasifica en suspensivo o extintivo, convencional, legal o judicial, y determinado o indeterminado.”⁶⁴

En tal virtud, y para efectos de nuestro estudio podemos señalar que ambos conceptos, forman parte del periodo de tiempo en el cual deben realizarse los actos procesales tanto del juez como de las partes. Entendiéndose que como plazo es el lapso o periodo dentro de los cuales es preciso efectuar los actos de carácter procesal, en tanto que el término es la fecha en que concluye un determinado plazo.

Ahora bien, situándonos dentro de la garantía de justicia a que alude el artículo 17 Constitucional, referente a la obligación de los tribunales de impartir justicia en los plazos y términos que fijan las leyes, no es más que la obligación de todo órgano impartidor de justicia, de substanciar y

⁶⁴ Instituto de investigaciones jurídicas, op cit, p. 2426

resolver los juicios dentro de los plazos y términos consignados por las leyes procesales respectivas, toda vez que dicho órganos tienen el deber de actuar en el sentido de resolver los conflictos jurídicos en que intervengan de conformidad con los plazos procesales; ya que de lo contrario si el juzgador no respeta dichos plazos procesales, se hará merecedor a una corrección disciplinaria o en todo caso cuando un juez se niegue a despachar un negocio pendiente ante él, bajo cualquier pretexto, podrá constituirse el delito de abuso de autoridad. Tal situación la corrobora el Pleno de la Suprema Corte de Justicia con la jurisprudencia número 32/1992, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, misma que a continuación se transcribe:

“TERMINOS PROCESALES. PARA DETERMINAR SI UN FUNCIONARIO JUDICIAL ACTUO INDEBIDAMENTE POR NO RESPETARLOS SE DEBE ATENDER AL PRESUPUESTO QUE CONSIDERO EL LEGISLADOR AL FIJARLOS Y LAS CARACTERISTICAS DEL CASO. El artículo 17 de la Constitución consagra la garantía denominada derecho a la jurisdicción que consiste, conforme al texto literal del precepto, en que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial” lo que significa, por regla general, que un funcionario judicial actúa indebidamente cuando incurre en dilaciones que lo llevan a vulnerar esos dispositivos al no acordar las promociones de las partes o emitir las resoluciones dentro de los términos específicos que para cada situación señalan las normas procesales aplicables. De ello se sigue que si se formula una queja administrativa con motivo de esas irregularidades y el funcionario admite que incurrió en ellas o las mismas se encuentran probadas, en principio, debe considerarse fundada la queja e imponer las correcciones disciplinarias que correspondan o adoptar medidas que se juzguen convenientes. Sin embargo, al examinar cada caso se debe considerar que el legislador al fijar términos procesales en las leyes respectivas no pudo atender a la variada gama de casos que se someten a los tribunales, tanto por la índole de las cuestiones jurídicas que se controvierten como por la complejidad de los hechos a los que se refieren, así como al volumen del expediente y la extensión de los escritos aportados y pruebas desahogadas. Por la naturaleza del problema resulta lógico inferir que el legislador, al hacer la determinación a que se alude tomó en cuenta, por una parte, el tiempo que previsiblemente, considerando la capacidad y diligencia medias de un juzgador y de su personal profesional y administrativo de apoyo, se requiere para acordar o resolver la generalidad de los asuntos que ingresan a los órganos

jurisdiccionales y, por otra, a que este ingreso sea en número proporcionado a la potencialidad de trabajo del juzgado o tribunal que corresponda. Por todo ello cuando se trate de un asunto excepcional, por alguna o todas las características mencionadas o bien cuando el ingreso de asuntos al órgano jurisdiccional respectivo supere notoriamente al que podría considerarse normal, debe concluirse que o bien se presentaron atenuantes o bien, excluyentes de responsabilidad en relación con la actuación del funcionario contra el que se formuló la queja administrativa y resolverla en consecuencia.

Queja administrativa 24/90. Alberto Guilbot Serros. 7 de diciembre de 1990. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Diógenes Cruz Figueroa.

Queja administrativa 40/90. María Elena Villegas viuda de Sánchez. 7 de diciembre de 1990. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Diógenes Cruz Figueroa.

Queja administrativa 12/91. Alejandro Sotelo Cruz. 7 de mayo de 1991. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Diógenes Cruz Figueroa.

Queja administrativa 10/91. Fernando Jiménez Castilla. 6 de agosto de 1991. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Miguel Ángel Castañeda Niebla.

Expediente varios 73/92. María del Carmen Carreón Rojas. 4 de agosto de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Manuel Armando Juárez Morales.*

Por lo que, la obligación intrínseca de cumplir con los plazos y términos que establecen los distintos ordenamientos procesales, es de gran importancia, ya que la falta de cumplimiento de los plazos fijados para el juzgador en este caso, produce el rezago y retrasa considerablemente la duración de los procesos en los que interviene, es por ello que el legislador al imponer la obligación de cumplir con los plazos y términos que fijan las leyes, contribuye al acceso pronto de la justicia que consagra el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

2.2.2.3. Prontitud.

Este requisito de justicia **pronta** significa que deberá tramitarse de manera ágil todas las controversias de las cuales tenga que emitir su fallo un tribunal, esto es, los procedimientos establecidos en la ley, deberán de ser estrictamente cumplidos en el menor tiempo posible, lo que da como resultado que los gobernados tengan la seguridad jurídica que se pretende y a la vez permite a las autoridades jurisdiccionales proporcionar un servicio adecuado en los términos señalados por las leyes, es por ello que todo proceso y procedimiento deberá efectuarse de manera rápida como lo ordena el citado numeral 17 de la Constitución General de la República Mexicana, a fin de que se concluyan en el menor tiempo posible los conflictos jurídicos que se ventilan en los tribunales judiciales o administrativos, evitando así la incertidumbre en los gobernados.

Este requisito toma en cuenta la realidad e idea de que ***“justicia retardada es justicia denegada”***, teniendo que por ello se ha instituido en nuestro Sistema Jurídico Mexicano el proceso sumario, que es el juicio seguido por un procedimiento caracterizado por su brevedad y economía, considerando a este juicio como aquél que ha sido reducido a las reglas más elementales en los términos y formas simples de abreviarlo. Por lo que, este requisito se traduce en la obligación que tienen los tribunales sean estos administrativos o judiciales, en substanciar y resolver los juicios de la manera más rápida, atendiendo así las exigencias de los gobernados que claman por una justicia pronta.

De esta manera se puede afirmar que la adecuada impartición de justicia, se obtiene, cuando las resoluciones en general, se dicten dentro de los plazos y términos legales, que son elementos, que se introducen

en la secuela procedimental, para determinar con precisión el avance de una etapa a otra, al tiempo de brindar seguridad jurídica a los gobernados, carga que se impone al juzgador, para que pronuncie su resolución dentro del espacio temporal respectivo y con ello cumplir con la prontitud que se le exige en la resolución de los juicios.

2.2.2.4. Completa.

COMPLETA. Partiendo del significado de la premisa antes citada, tenemos que completa es integrar o hacer cabal una cosa. es por ello que me atrevo a señalar que la impartición de justicia debe ser integral, esto es, que el juzgador para el caso que nos ocupa nuestro estudio, debe atender a todas las cuestiones planteadas por las partes, a efecto de no dejar cabos sueltos; y que el gobernado tenga la certeza jurídica de que el juzgador atendió todas y cada una de sus pretensiones, colmando con ello la exigencia del artículo 17 Constitucional, al disponer que todas las resoluciones deberán ser emitidas de manera pronta, completa e imparcial.

2.2.2.5. Imparcialidad.

Imparcialidad es “desinterés frente a las partes. Trato sin favoritismos. Las partes en litigio necesitan concordar los intereses en discordia y esto no puede obtenerse mediante la preponderancia de los puntos de vista de ellas. La imparcialidad incardina la seguridad, concordancia y justicia. La imparcialidad garantiza la plena vivencia de los valores jurídicosociales. El principio de imparcialidad, es previo a otro cualquiera en el proceso judicial. Está en el fundamento del procedimiento garantizando todos los otros razonamientos rectores que regulan el proceso judicial.

El procedimiento judicial como meta, tiende al resplandecimiento del valor justicia en la armonización y equilibrio de los valores ius-mundiales, ius-societarios y ius-personales. El proceso judicial, encausa lo litigioso asegurando la realización de los valores jurídicosociales. En este engarzamiento intervienen múltiples funcionarios y auxiliares de aquellos. En la medida en que cada uno esté ligado a las partes intervinientes, peligrará la condición de imparcial.⁶⁵

Por tal razón, la imparcialidad es una obligación por parte del juzgador de avocarse única y exclusivamente a lo expuesto por las partes sin tener ninguna inclinación o tentación proveniente de motivos ajenos a lo discutido y probado por las partes, es por ello, que la imparcialidad es principio básico de todo proceso o procedimiento.

2.2.2.6. Gratuidad.

La consagración de la justicia gratuita a que hace alusión nuestro artículo 17 Constitucional, principio que establece lo siguiente: *"su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Se establece plenamente que las funciones que desempeñe el órgano jurisdiccional, serán de manera gratuita, prohibiendo definitivamente las costas judiciales; por tanto, es obligación del Estado prestar un servicio jurisdiccional.*

A través del debate de los Constituyentes, se pugnó porque no se vendiera la justicia y que su administración fuese enteramente gratuita, consagrándose este principio en la Constitución, porque afectaba principalmente a los derechos del hombre y a las garantías individuales;

⁶⁵ Enciclopedia jurídica Omeba, Tomo XIV, Argentina 1961, p. 970.

y como era un servicio público el impartir justicia, la Hacienda Pública deberá pagar a los jueces y magistrados.

Triste es el pueblo a quien se llama soberano contribuyendo a todos los cargos públicos, tenga que comprar la justicia, como compra la gracia, los sacramentos y la sepultura. Ya que el Congreso en el Acta de Derechos deja al pueblo la horca porque no hay hacienda, el grillete porque no hay hacienda, libérenla, al menos, de las cosas judiciales; y haga el derecho y la justicia dejen de ser mercancía. Así clama Zarco en el Constituyente de 1857.⁶⁶

Así tenemos que en la última parte del artículo 17 Constitucional actual, consagra la GRATUIDAD de desempeñar la función jurisdiccional. “En vista de esta declaración, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que traduce en la *prohibición constitucional de las costas judiciales*. Esta manera gratuita de prestar el servicio público jurisdiccional no siempre ha existido como garantía de las partes en juicio. Antiguamente los jueces tenían el derecho de percibir honorarios por la función que desempeñaban, tal como en la actualidad sucede con los con los árbitros, lo cual propiciaba la mercantilización de la justicia, desnaturalizándola.”⁶⁷ Tal como lo exponían los legisladores del Constituyente de 1857 antes citado respecto a la compra de la justicia.

Entendiéndose, que lo que prohíbe el artículo 17 Constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe

⁶⁶ Cámara de diputados Congreso de la Unión, Los derechos sociales del pueblo mexicano, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1978, p. 365.

⁶⁷ Burgoa Ignacio, op cit, p. 638.

ser gratuito, de modo que este principio se traduce en no pagar honorarios a los funcionarios públicos respectivos, por parte del gobernado, cuando éste active o acuda ante el órgano jurisdiccional correspondiente para reclamar un derecho transgredido.

2.2.2.7. Independencia de los Tribunales.

Ahora bien, una condición esencial de la legitimidad y la eficacia de la justicia moderna reside en la independencia de los órganos de justicia, de sus integrantes y, en consecuencia, de las resoluciones que dicten.

“La división de poderes es una primera garantía de la independencia del poder judicial, que debe ser capaz de cumplir sus funciones sin injerencias indebidas de otros poderes. El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo intervienen, por ejemplo, en la aprobación de las leyes orgánicas de los tribunales o en el nombramiento de los magistrados de mayor jerarquía, pero no pueden inmiscuirse en la elaboración o revisión de sus fallos. El Poder Judicial goza también de otras garantías funcionales, como el manejo autónomo de su presupuesto.

Los jueces disfrutan de una serie de condiciones, conocidas como garantías judiciales, que tiene por finalidad la independencia e imparcialidad de sus fallos. Pueden dividirse en cuatro sectores: selección y designación; estabilidad; y remuneración.

Por lo que se refiere al primer sector nuestro ordenamiento jurídico-constitucional no prevé mecanismos obligatorios de preparación y selección de los jueces, como las escuelas judiciales o los concursos de oposición. La designación de los jueces y magistrado es hecha, la mayoría de las veces, por el Poder Ejecutivo (Presidente de la República;

gobernadores de los estados), con la aprobación de un órgano de representación popular (por ejemplo, el Senado de la República en el caso de los ministros de la Suprema Corte). Los jueces inferiores son nombrados por el órgano superior.

La estabilidad tiene gran importancia como instrumento de independencia de los jueces. Su forma más perfeccionada es la inamovilidad, que significa que el juez o magistrado no pueden ser destituidos salvo causas graves de responsabilidad. En nuestro Derecho, Sólo los ministros de la Suprema Corte gozan de inamovilidad inicial (hubo periodos en que no fue así), mientras que los demás jueces federales y los magistrados de los tribunales de los estados y del Distrito Federal la adquieren después de un período de prueba, que habitualmente es de seis años.

Una adecuada remuneración también es una garantía de la independencia de los jueces, porque no sólo disminuye el riesgo de corrupción, sino que estimula la continuidad, la especialización y la profesionalización de la función judicial (carrera judicial⁶⁸). Así, el párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución establece que la remuneración que perciban por sus servicios los ministros, jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación no podrá ser disminuida durante su encargo; el artículo 127, por su parte dispone que la remuneración de los ministros (al igual que los demás servidores públicos) será adecuada e irrenunciable, según lo determinado anual y equitativamente en el presupuesto público.⁶⁸

⁶⁸ Cámara de Diputados, Derechos del pueblo mexicano, Tomo III, Serie VI, Volumen I, ed. Cuarta, México 1994, p. 584-585-586

Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el desempeño jurisdiccional rápido y oportuno de la justicia que claman los gobernados, ya que la independencia constituye uno de los requisitos de la llamada garantía a la jurisdicción, estableciendo justicia de manera completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiente solo de la Ley.

2.2.2.8. Ejecución de sus resoluciones.

En este apartado se hará un análisis respecto de la plena ejecución de las resoluciones dictadas por los tribunales, haciendo hincapié en la significación de la premisa ejecución, más no así, las diferentes resoluciones o sentencias, toda vez que el requisito imperante del artículo 17 Constitucional, se avoca a la **plena ejecución** de lo dictado o resuelto por los tribunales sin hacer distinción si estos pertenecen al Poder Judicial o al Ejecutivo.

Ejecución proviene de la voz *exsecutio* del latín clásico, que en el bajo latín corresponde a *executio*, del verbo *exsequor*, que significa cumplimiento, ejecución, administración o exposición. “En el lenguaje jurídico se entiende por ejecución el cumplimiento o satisfacción de una obligación, cualquiera que sea la fuente de que proceda, ya sea contractual, legal o judicial. En materia civil la ejecución puede ser realizada en forma voluntaria o forzosa. Es voluntaria cuando el obligado cumple espontáneamente; es, en cambio forzosa cuando el cumplimiento se alcanza por medio legales con independencia o en contra de la voluntad del obligado.”⁶⁹

⁶⁹ Instituto de Investigaciones jurídicas, op cit. p 1233

Por otra parte, durante el "desarrollo dialéctico de la controversia hasta llegar a la decisión compositiva del litigio, lo que constituye la fase de conocimiento o de juicio propiamente dicha, y, por otra parte, la etapa de ejecución de lo dispuesto en la sentencia de condena cuando el mandato no ha sido espontáneamente cumplido por el obligado, según hemos dicho al principio, Carnelutti llama a la primera fase, de formación del mandato y a la segunda de efectuación del mismo. En esta última se trata de dar efectividad material al acto de voluntad del juzgador, expresado en la sentencia y para ello se hace necesario la realización de una serie de actos procesales que aunque pudieran prima fase, dar la impresión de ser actos ya no jurisdiccionales sino de índole administrativa, como parece serlo los realizados en la ejecución de la sentencia, son de verdad, a no dudarlo actos propios de la jurisdicción estatal, sin los cuales ésta no podría en tales caso alcanzar sus fines."⁷⁰

En tal virtud, podemos concluir que la plena ejecución de las resoluciones a que alude el multicitado artículo 17 Constitucional, es en el sentido de proporcionar al gobernado mecanismos eficientes para hacer cumplir las resoluciones o sentencias dictadas por los diversos tribunales, siendo ello la garantía que resguarda el artículo antes mencionado, dado que son esa serie de mecanismos o actos con que cuenta tanto el gobernado como el juzgador dentro de la misma ley o proceso legal para hacer cumplir sus resoluciones, tal es el caso de la vía de apremio, amonestaciones públicas, las sanciones pecuniarias y hasta el uso de la fuerza pública para acatar con lo ordenado en la sentencia o resolución y así cumplir con el ejercicio de sus funciones encargadas a los órganos impartidores de justicia. Señala Carnelutti que cuando se usa la fuerza como proceso de ejecución se manifiesta abiertamente el uso de la fuerza al servicio de la razón reconocida en

⁷⁰ Ibid, p 1234-1235

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una sentencia, dado que la garantía que resguarda el artículo 17 Constitucional, se traduce en que el Estado debe proporcionar y vigilar que se cumplan con los mecanismos o actos previamente establecidos en la ley para ejercer la facultad de imperio, como el de prestar el auxilio necesario para efecto de hacer cumplir cabalmente con lo resuelto por los distintos órganos jurisdiccionales, sentido que es corroborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"FUERZA PÚBLICA, AUXILIO DE LA, PARA QUE SE CUMPLIMENTEN LAS DECISIONES JUDICIALES. El artículo 17 constitucional establece como garantía individual, que los tribunales deben estar expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fije la ley; lo que quiere decir que las autoridades judiciales deben tener a su alcance, los medios adecuados para cumplimentar eficaz y prontamente sus determinaciones. A eso se debe que las constituciones locales estatuyan como obligación de los Poderes Ejecutivos, prestar todos los auxilios que necesite el Poder Judicial para el ejercicio de sus funciones; por eso la Constitución Política del Estado de Yucatán, en la fracción IX de su artículo 55, establece que es obligación del gobernador del Estado, facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Ahora bien, si el mencionado gobernador manifiesta que el auxilio de la fuerza pública que se le pidió por un Juez, para dar posesión material de un inmueble a una persona, le será prestado tan pronto como el cuerpo de seguridad pública del Estado tenga elementos disponibles para ello, pues los que lo integran, están destinados a diversos servicios de la policía no es tomarse en cuenta este motivo que se aduce para no auxiliar inmediatamente a dicha autoridad judicial, para que cumpla inmediatamente su determinación, en atención a que, como ya se dijo, la fuerza pública debe estar al servicio inmediato de la autoridad judicial, cuando ésta lo solicite, pues en caso contrario, las resoluciones judiciales no tendrían la respetabilidad que merecen.

Amparo administrativo en revisión 1917/41. Peón de Molina Isela, 28 de julio de 1941. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Gabino Fraga estuvo ausente durante la lectura de esta votación. La publicación no menciona el nombre del ponente."

CAPITULO III

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN SU CREACIÓN DESARROLLO Y SU ACTUALIDAD A 65 AÑOS DE SU INICIO.

3.1. Tribunal Fiscal de la Federación.

En nuestro país, el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano competente para conocer del procedimiento por virtud del cual se resuelve la legalidad o ilegalidad de los Actos de la Administración Pública en materia fiscal federal y administrativa, este procedimiento es la esencia de lo que se conoce como: juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad.

La Doctora Dolores Hedúan Virués, sostiene que: "El contencioso administrativo implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo, a fin de que los actos de éste queden sometidos al juzgamiento de ese tribunal; implica también la independencia de éste frente a los demás órganos del propio Poder Ejecutivo y requieren los juzgadores el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos... Constituye así una de las dos vías de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos, que por la delegación absoluta de una porción de la soberanía interior del Poder Público, en ejercicio de la cual el Tribunal Fiscal de la Federación puede sentenciar libremente."⁷¹

⁷¹ Hedúan Virués Dolores, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia mexicana de derecho fiscal, Mexico 1971, p. 13

3.1.1. Su origen.

La aspiración por instaurar en México una jurisdicción administrativa, tan ardentemente defendida por un sector de la doctrina, culminó con la promulgación de la ley de justicia fiscal de 27 de agosto de 1936, fecha en que como ya hemos dicho anteriormente se inicia en México la instauración de tribunales no integrados en el Poder Judicial para conocer de los litigios con la administración pública en materia tributaria.

Ahora bien, a manera de recuento comentaremos brevemente el origen del Tribunal Fiscal de la Federación, aunque esta cuestión ya fue abordada ampliamente en el capítulo primero de ésta investigación.

En tal virtud, señalaremos que el organismo que por primera vez en México, pretende establecer un verdadero procedimiento contencioso para resolver las controversias entre los particulares y el Estado, dentro del marco del propio Poder Ejecutivo, a efecto de controlar la legalidad de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes de éste último, en materia fiscal, por medio de un organismo jurisdiccional especializado, independiente tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de cualquier otra autoridad administrativa.

A este organismo se le denominó "Tribunal Fiscal de la Federación", el cual, conforme a los artículos tercero, cuarto quinto y sexto transitorios de la citada ley, vino a asumir el conocimiento de los asuntos pendientes de resolución ante el jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, organismos estos que quedaron suprimidos. De igual manera se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles que establecían y regulaban el juicio sumario de

oposición en materia fiscal ante los tribunales federales, al entrar en funciones el nuevo órgano jurisdiccional.

La ley de Justicia Fiscal era un ordenamiento que contenía normas de procedimiento y disposiciones que estructuraban el Tribunal Fiscal de la Federación, así como regulaban sus facultades, aunque éste surgimiento del tribunal antes citado, trajo polémicas respecto a la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, polémicas y dudas que desaparecieron con las reformas al artículo 104 constitucional del 16 de diciembre de 1946 y de 19 de junio de 1967 que entró en vigor el 28 de octubre de 1968, reformas con las que no quedó duda de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

3.1.2. Naturaleza jurídica.

Para determinar la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación se hará referencia textual del estudio formulado por el Doctor Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, en la cual analiza las principales características jurídicas que descubren la verdadera naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación.

- a) "Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional; su fundamento debe apoyarse en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución. Al constituir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos, la independencia del tribunal debe ser análoga a la del Poder Judicial.
- b) El tribunal está colocado en el marco del poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento se debió precisamente

para mantener el principio de la división de poderes y el respeto del Poder a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Es esto lo que consagra el artículo 1° de la nueva ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

- c) El Tribunal Fiscal es un tribunal de derecho. La Suprema Corte ha resuelto que para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento, no precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estima aplicable, si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cuál es el dispositivo legal que rige tales hechos, pues en tal evento tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme al derecho aplicable. (Boletín de información judicial de enero de 1959, pag. 29).
- d) La competencia del tribunal es limitada y, salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse. Como organismo estatal una competencia restringida y que deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no provista por la única fuente de la que pueda derivarse y que es la legislación positiva. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, nums. 37 a 48, pag. 129).
- e) El Tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida. La exposición de motivos de la Ley de justicia fiscal insistió en que: "Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal." Se consagrará así con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se

otorga de una manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

- f) El tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, "pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen o reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay forma legal en la que aparezca que dicho tribunal ésta investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, (Semanao judicial de la Federación, tomo 119, pag. 1181).
- g) El tribunal corresponde al contencioso de anulación. Será a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción del tribunal, y no el Estado, como persona jurídica.

El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de reclamar la nulidad de actos o procedimientos y agrega fuera de esa orbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la federación sea parte. (Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.)⁷²

En tal virtud, es menester precisar que al respecto tenemos como control de la legalidad de los actos de la administración puede ser por tres vías: el control externo por medio de tribunales jurisdiccionales dentro del poder judicial (a través del juicio del amparo) o el control

⁷² Serra Rojas Andrés, op cit, pp. 1148-1150.

interno o autocontrol; éste a su vez puede ser de justicia retenida, esto es, en manos de los mismos órganos administrativos a través de la revisión de sus actos, por ellos mismos o por uso de los recursos administrativos. La otra alternativa es la justicia delegada constituida por el contencioso administrativo, que precisa de la delegación absoluta de una porción de la soberanía interior del poder público, en ejercicio de la cual un tribunal, que forma parte del poder ejecutivo, que integra la administración pública, puede juzgar y sentenciar libremente.

Ya que la existencia de un tribunal de lo contencioso administrativo significa que el orden jurídico atribuya a un tribunal situado fuera del Poder Judicial verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos de la administración pública a fin de que los actos de éstos queden sometidos al juzgamiento de tal tribunal.

Por lo que, en dicha tesitura es creado el Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal de **justicia delegada**; ya que por **justicia retenida** debe entenderse como aquella que se imparte cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos por el superior jerárquico al que se representa; en tanto que la **justicia delegada** implica independencia en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio, es decir, con mayor autonomía que la figura anterior para dictar sus resoluciones, aunque formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la propia administración pública activa, situación que continuó vigente hasta el año de 1966, año en que se realizan reformas al Tribunal Fiscal de la Federación y se expide su ley orgánica en la cual se erige como un tribunal de **plena autonomía**, ya que esta figura dispone que cuando el órgano que resuelve las controversias administrativas, pertenezca o no formalmente al poder judicial, dicta sus fallos de acuerdo a su libre

albedrío; es decir, con plena autonomía sin vinculación ni siquiera formal con la administración activa, transformación que sufrió el Tribunal Fiscal de la Federación, a partir de la expedición de su ley orgánica de 1967 y que se reiteró en la ley de 1978; así como en la vigente, el principio de plena autonomía se elevó a rango constitucional en las reformas al artículo 104, fracción I, de la Carta Magna, que entraron en vigor en septiembre de 1968.

Ahora bien, el tribunal respecto a los efectos de los fallos que pronuncia, es importante destacar que se conciben en dos niveles de imperio: uno el llamado de mera anulación, que no permite al tribunal una nueva resolución que sustituya a la emitida por el órgano actuante que fue impugnada, ni faculta a conminarlo a cumplir el fallo ni autoriza ejecutarlo; y el de plena jurisdicción que permite tanto la emisión de la resolución substitutiva como la conminación y la ejecución del fallo emitido. Así de las cosas, este Tribunal nace y se desarrolla con autonomía decisoria respecto del Poder Ejecutivo, tribunal que en sus primeras etapas sólo ejercitaba funciones estrictamente de anulación, pero posteriormente se le atribuyeron facultades de plena jurisdicción respecto de distintas materias administrativas, cuestión que analizaremos más adelante.

3.1.3. Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación.

Autonomía. El diccionario de la Real Academia Española señala que por autonomía debe entenderse: "Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir

intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.”⁷³

El Tribunal Fiscal de la Federación como sabemos, está domiciliado en el Poder Ejecutivo, lo que hace pensar de inmediato que no es un tribunal autónomo si su función consiste precisamente en juzgar los actos de ese poder, resultando necesario y enfático establecer que dicho tribunal goza de plena autonomía a efecto de inspirar confianza y no caer en las discusiones que con años anteriores, venían haciendo mella en la confianza de impartir justicia por este órgano. Discusiones relevantes que calificaban al tribunal como órgano de la administración pública y que éste a su vez cumplía con funciones delegadas por el Poder Ejecutivo, cuestiones que el maestro Alfonso Nava Negrete rebate de la siguiente manera:

- a) “Que se califique arbitrariamente al Tribunal Fiscal de “órgano de la Administración Pública”, pues todo órgano de la Administración Pública está sujeto a la jerarquía administrativa y ésta impone por sí la revisión de los actos de los órganos administrativos por sus superiores y, en tratándose del Tribunal Fiscal, ni está sometido a jerarquía administrativa alguna, ni sus fallos son revisables por autoridad administrativa ninguna ni tiene “superior” administrativo a cuya aprobación someta sus dictados. Otra es la falta de autonomía que suele imputarse a todo nuestro Poder Judicial y en general a los órganos jurisdiccionales.
- b) Que el Tribunal Fiscal de la Federación cumpla con funciones delegadas por el Poder Ejecutivo, como pensaron los expositores, basándose en el antecedente de “que en el derecho mexicano no es

⁷³ Diccionario de la Real Academia Española, citado por el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, op cit, p. 275

desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención del presidente de la República, ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo" (párrafo 14º). Las facultades jurisdiccionales del tribunal fiscal (tribunal administrativo) le viene —como correspondía— no de la ley sino de la Constitución. Esas facultades son delegadas por la Constitución (a partir de la Reforma de 1946). . . .⁷⁴

"Un tribunal por esencia debe ser autónomo, si no es autónomo entonces ya no es un tribunal. Y que se entiende en general por un tribunal por esencia autónomo, bueno pues que sus jueces, sus magistrados y sus ministros pueden dictar sus sentencias con independencia de otro criterio que no sea la ley o la justicia."⁷⁵

El Tribunal Fiscal de la Federación, es plenamente autónomo toda vez que así lo establece el artículo 1º de su ley orgánica la cual dispone "*El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.*" Respalda esta declaratoria por los artículos 73, fracción XXIX-H y 104 Constitucionales, con lo que se reconoce la facultad del tribunal de decidir de manera libre el sentido de sus fallos, independencia que implica que el juez esté eximido de recibir órdenes e influjos de otros órganos del Estado, lo que asegura su autonomía funcional, sin tener que acatar otro criterio o directriz que el de la justicia y la Ley.

⁷⁴ Nava Negrete Alfonso, op cit, pp. 317-318.

⁷⁵ Nava Negrete Alfonso, Autonomía y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera reunión de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, diciembre de 1994, México, p. 102.

Ahora bien, la autonomía del tribunal no sólo es funcional respecto a la jurisdicción que siempre ha tenido, sino también en las cuestiones administrativas, de organización interna así como presupuestaria toda vez, que ésta última a partir del decreto que aprueba el presupuesto de Egresos de la Federación de 1996, se estableció por fin, de manera indubitable la autonomía presupuestal, con lo que se consagra la plena autonomía con que cuenta el Tribunal Fiscal de la Federación para erigirse como un órgano impartidor de justicia, aunado a ello tenemos la trascendencia jurídica alcanzada por los magistrados y reconocida por la autoridad, fruto logrado a través de estos 65 años de trabajo del tribunal.

3.1.4. Estructura del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el presente apartado, desarrollare de manera cronológica la evolución que ha tenido el Tribunal Fiscal de la Federación, concerniente a su estructura desde el momento en que surgió a la vida jurídica hasta la actualidad.

El 1o. de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella comienzan las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal se integraba con 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas, las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una.

“Empero, el tribunal fiscal comenzó a crecer como institución a fin de estar en posibilidad de hacer frente a la ampliación de su competencia y al número de asuntos que se le planteaban. Así, a raíz del decreto de 28 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación de

31 de mismo mes y año, se reforma el artículo 147 del Código Fiscal de la Federación para modificar el número de Salas que integraban el Tribunal, anualmente de 5 a 7 las Salas, aumentando dos Salas más, por lo que se incrementó el número de Magistrados a 21.

El incremento del número de Magistrados también trascendió del Pleno del Tribunal, el que debió sesionar con un mayor número de Magistrados, fijándose un quórum mínimo de 13 de sus miembros para sesionar válidamente.

Por reforma al artículo 150 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 1950, se incrementó el personal profesional del Tribunal Fiscal de la Federación, para quedar de la siguiente manera un Secretario General de Acuerdos; tres primeros secretarios, correspondientes a cada una de las Salas; los secretarios auxiliares necesarios para el despacho; siete actuarios y un redactor del periódico de Justicia Fiscal de la Federación. Asimismo, tendría los demás empleados que determinara el presupuesto. Es pertinente hacer notar que subsiste el cargo de primer secretario, el cual desapareció a raíz de la publicación del Código Fiscal de la Federación vigente a partir de 1983. Esta figura con motivo de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor en enero de 1996.

El 1° de enero de 1962 se reformó nuevamente el artículo 147 del Código Fiscal de la Federación, elevándose el número de Magistrados a 22, a efecto de que el presidente del Tribunal, que debía durar en su encargo un año y podía ser reelecto, en lo sucesivo no integrara Sala, salvo para suplir a los Magistrados en las faltas temporales que no excedieran de un mes, siendo el caso que no se establecía regulación específica sobre la forma en que se llevaría a cabo esa suplencia. Por lo

que hace a este último aspecto, es pertinente destacar que la suplencia a cargo del Presidente del Tribunal tuvo vigencia hasta la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, momento en el cual desaparece para delegarse esa suplencia, por turno, en los magistrados de otras Salas, de acuerdo con las reglas que estableciera el Pleno del Tribunal, restituyéndose así la solución que dedujimos operaba durante la Ley de Justicia Fiscal.⁷⁶

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo establecía las normas relativas a la competencia que tenía asignadas, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de organismos fiscales autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, la sustituye una nueva Ley que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior. Se precisa la competencia de ambas, la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto, y se prevé el Recurso de Revisión otorgándole a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

En el año de 1988 se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para

⁷⁶ Cfr. García Caceres Jorge Alberto, op cit, pp.84-85.

que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través de la interposición del recurso de revisión.

El fenómeno de la descentralización de la justicia administrativa, del Tribunal Fiscal de la Federación y la creación de las Salas regionales ocurrió con motivo de la reforma administrativa de la desconcentración administrativa de las dependencias de la administración pública hacia el interior de la República. Sin duda, esto significó un paso trascendental en el establecimiento posterior del Tribunal Federal Contencioso Administrativo a escala nacional, al contar ya con la estructura, organización y sobre todo con las experiencias de su funcionamiento. Por ello constituyó un gran paso adelante en la consecución de una justicia administrativa total y definitiva requerida por los gobernados.

En 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a 11, así como su forma de operación, a través de Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados. Al finalizar el año 2000 el Tribunal cuenta, además, con 33 Salas Regionales, de las cuales 11 tienen su sede en el Distrito Federal y 22 en diferentes ciudades del país.

Situación actual.

El Tribunal Fiscal de la Federación se rige en la actualidad por la ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre del 1995, la cual entró en vigor el 1 de enero de 1996, por lo cual procederemos a realizar su estudio en lo conducente al tema así

como el hecho de incluir las distintas reformas que ha sufrido dicha ley, en los años de 1997, 1998 y 2001.

"El artículo 1° de la Ley define a este órgano como "Un tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. . .", con lo cual se le mantuvo dentro de su tradición de órgano administrativo por su ubicación y jurisdiccional en cuanto a sus funciones (González Pérez, 1988, p. 641)

El artículo 2° de la Ley dispone que el Tribunal se integrara por una Sala Superior y por salas regionales, de ahí que debamos distinguir entre una y otras (Margain Manatou, 1982, p. 263), sin perjuicio de que existan elementos comunes a ambos. . .⁷⁷

Sala Superior.

La Sala Superior se integra de once magistrados, la cual actuará en Pleno o en dos secciones. El pleno para poder funcionar requiere la presencia de siete de sus miembros para sesionar (artículo 12), en cambio la secciones estarán integradas por cinco magistrados bastando la presencia de cuatro para poder sesionar (artículo 17).

La Sala Superior toma sus resoluciones por mayoría de votos de sus integrantes al igual que las secciones, quienes no pueden abstenerse de votar, sino cuando tengan un impedimento legal (artículo 13 y 18). Las sesiones del pleno de la Sala Superior y el de las secciones serán públicas a menos que la moral, el interés público o la Ley exijan lo contrario, las sesiones serían privadas (artículo 15 y 19).

⁷⁷ Fix Zamudio Hector y Corio Diaz José Ramón, El Poder judicial en el ordenamiento mexicano, Editorial Fondo de cultura económica, Mexico 1996, p 252

El presidente del Tribunal Fiscal de la Federación será elegido en la primera sesión del año que tenga el pleno de la Sala Superior, durará en su encargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata (artículo 23).

Los nombramientos de los Magistrados serán realizados por el Presidente de la República con aprobación del senado, determinándose al momento de su designación si la persona nombrada habrá de integrar la Sala Superior o las salas regionales, éste nombramiento de acorde a la reforma del año 2001 a la Ley orgánica en comento, es necesario destacar, la facultad que tiene ahora el pleno de la Sala Superior de proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna que realicen los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior.

Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, tener mas de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título debidamente registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de practica profesional. (artículo 4)

Duración. Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Al término del citado periodo. (artículo 3):

- a) Los magistrados de la Sala Superior, podrán ser **ratificados**, por única vez, por un periodo de nueve años;
- b) Los magistrados de las Salas Regionales podrán ser **ratificados** por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueren **ratificados** nuevamente, serán inamovibles.

(lo resaltado fue reformado en el año 2001)

Cabe hacer mención que éste fue uno de los artículos reformado en el año 2001, en el cual cambio únicamente la redacción de la palabra designado por ratificado, corrigiendo con ello el error en cuanto el hecho que antes de la reforma del 2001, se hablaba de una designación la cual podría haber la interpretación de realizar una nueva designación de otro magistrado o el hecho de porque hacer nuevas designaciones si ya en el primer ejercicio de su encargo se había hecho la designación respectiva, por lo que, se corrige el error con la reforma antes citada, en la que se establece ratificación la cual se entiende como la confirmación del magistrado que primeramente fue designado.

En el artículo 7° de la Ley se establece que los emolumentos de los magistrados no podrán reducirse durante el período de su encargo. Además, impone a los magistrados, secretarios y actuarios, la prohibición para desempeñar cualquier otro cargo, empleo de la federación, estados, Distrito Federal, municipios u organismos públicos descentralizados o particulares, excepto cargos o empleos de carácter docente u honorarios (artículo 10).

Ahora bien, respecto a la competencia del pleno el artículo 16 de la mencionada Ley Orgánica dispone:

- I. “Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

I-Bis. Proponer al presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna. (adicionado en la reforma del 2001)

- II. Señalar la sede y el número de las Sala Regionales.

- III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- V. **Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente. (reformado en el año 2001)**
- VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.
- VIII. Dictar medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se podrá a la consideración del Presidente de la República.
- IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Sala Regionales.
- X. **Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente**

desempeño de las funciones del tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacer para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales. (reformado en el año 2001)

- XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas. (reformado en el año 2001)**
- XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.
- XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no éste encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar certificadas o documentos de los mismos.**
- XIV. Las demás que establezcan las leyes."

Debido a su importancia procederemos a señalar las principales atribuciones del presidente de este órgano: representar al tribunal y

despachar su correspondencia, presidir las comisiones que se formen; convocar a sesiones al pleno de la Sala Superior; Autorizar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de las resoluciones del Pleno; ejercer la facultad señalada en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación; dictar acuerdos y providencias de trámites necesarios; tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como de imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones; presidir la sección que lo requiera para integrar el quórum; tramitar y formular los proyectos de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados; conceder licencia a los magistrados por enfermedad así como a los secretarios de acuerdos, actuarios y al demás personal del tribunal; designar a propuesta del magistrado los secretarios y actuarios correspondientes, a propuesta del contralor, los peritos, y a propuesta del oficial mayor, al demás personal administrativo del Tribunal.

Salas Regionales.

Cada Sala Regional se integra por tres magistrados siendo necesaria la presencia de todos para funcionar (artículo 27), para estos efectos, el territorio nacional se divide en 17 regiones, esto a partir del Decreto que reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del 2000, correspondiendo a la Sala Superior determinar los límites territoriales y denominación de las regiones del tribunal. Atendiendo lo anterior, el Pleno de la Sala Superior emitió el acuerdo número G/10/2001, en el que se determina el número y sede de las Sala Regionales acuerdo que es del tenor siguiente:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
PLENO DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/10/2001
SE DETERMINAN LOS LIMITES TERRITORIALES Y
DENOMINACIÓN DE LAS REGIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, NÚMERO Y SEDE DE SUS
SALAS REGIONALES.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16 fracción II, 26 fracción VI, 28 y 29, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Décimo Primero Transitorio del Decreto que reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del 2000 y a fin de que la Impartición de Justicia sea más eficiente y responda a las cargas de trabajo de este Órgano Jurisdiccional, se acuerda:

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

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

ARTICULO 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 una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste II**, con sede en Ciudad Obregón, Son.
- III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional 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: **Sala 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 con sede en Tlanapantla, 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, Puc.
- 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: **Primera 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, Décimo Primera Sala Regional Metropolitana**, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

ARTICULO TERCERO.- Las demandas presentadas y asuntos en trámite hasta el 31 de enero del año en curso, en las Salas Regionales que han venido funcionando con distinta denominación y diferente

región a la que ahora se les asigna, continuarán en las mismas con su nueva denominación, hasta su definitiva resolución.

ARTICULO CUARTO.- Quedan sin efecto los acuerdos que este Pleno hubiere dictado con anterioridad a esta fecha, en aquellos en que se opongan al contenido del presente.

ARTICULO QUINTO.- Este Acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como el Directorio que contiene el domicilio de cada una de las Salas Regionales de este Tribunal.

ARTICULO SEXTO.- Este Acuerdo entrará en vigor a partir del 1° de febrero del año en curso.

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día dieciocho de enero de dos mil uno.- Firman la Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria, Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Lic. Graciela Buenrostro Peña, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.⁷⁸

Las Salas regionales serán presididas por uno de los magistrados, quien será designado en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva y durará en su encargo un año.

Por la similitud que hay entre los magistrados de Sala Superior y los de Salas Regionales, es factible exponer de manera que sólo se destaquen sus diferencias entre ellos. En efecto, los magistrados de las Salas regionales son designados y deben satisfacer los mismos requisitos que los magistrados de Sala Superior, sólo que en su nombramiento debe especificarse y señalarse que habrán de integrar la sala regional respectiva. En cuanto a la duración en el ejercicio del cargo estos duraran seis años y podrán ser ratificados para un segundo periodo de igual tiempo, obteniendo que si al finalizar dicho periodo fueren ratificados nuevamente, el magistrado tendrá el carácter de inamovible.

⁷⁸ Acuerdo G/10/2001, Emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la sesión de 18 de enero del 2001

Las Salas regionales conocerán de los juicios que señala el artículo 11 de esta Ley de las cuales se encargaran de su instrucción, es decir, de toda la tramitación del juicio de nulidad o contencioso administrativo, (cuestión que analizaremos con mayor detenimiento cuando hablemos de su competencia), dentro de los límites y demarcaciones señaladas en el acuerdo G/10/2001 antes transcrito, donde se aprecia la jurisdicción y sede que tiene cada una de las actuales Salas Regionales.

3.1.5. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

COMPETENCIA. "Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.). En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."⁷⁹

El concepto de competencia está insinuado en el artículo 16 Constitucional al prever que todo acto de molestia debe ampararse en un mandamiento escrito de autoridad competente. Así, en un sentido técnico y especializado, la competencia se entiende como un concepto específico dentro de una distribución de facultades hacia los diferentes entes que forman el Estado.

Por competencia se entiende, en términos generales, aquella situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros

⁷⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de investigaciones jurídicas, op cit, p.542.

mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado de cosas existentes.

Ahora bien, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación creado a través de la Ley de Justicia Fiscal en 1936, era netamente fiscal, como su nombre lo indicaba, por lo que, su competencia inicial fue exclusivamente en materia fiscal federal, tal como se desprende del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal en el que se establecía como competencia de las Salas la siguiente:

"Artículo 14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

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

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

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

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

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

1. Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o

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

3. Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o

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

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

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

En estos casos, cuando con la finalidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que

se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 42 y 45.”⁸⁰

Posteriormente, con la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 1938, al Tribunal se le aumentó su competencia a fin de que conociera de las resoluciones que negaran o redujeran las pensiones y demás prestaciones sociales que establecieran las leyes a favor de sus miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes, y también respecto de resoluciones que versaran sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal (administración centralizada), y por reformas a dicho ordenamiento legal en el año de 1947 se le incorpora la competencia para conocer de la materia fiscal del Distrito Federal, la cual en 1979 dejó de pertenecerle por otorgársela al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Mediante Decreto por el que se reforma la ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicado en Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1953, se otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de la impugnación de requerimiento de pago de pólizas de fianzas, constituidas a favor de la federación, los Estados y el Distrito Federal.

“Por otro lado, mediante la ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1941, se confirió al Tribunal Fiscal de la Federación la facultad para conocer sobre la responsabilidad directa del Estado, por la falta o falla en el servicio público, ordenamiento que quedó abrogado el 14 de enero de 1988, según publicación del Diario Oficial de la

⁸⁰ Ley de Justicia Fiscal, México, Distrito Federal, 1936.

Federación del denominado Decreto por el que se abrogan diversas leyes.

Con motivo de la entrada en vigor de la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966, el Tribunal es dotado de competencia para conocer, además de la materia fiscal, y de las otorgadas en el Código Fiscal de la Federación de 1938, también se le otorgó para conocer sobre multas administrativas, pensiones civiles así como las relativas a responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento Distrito Federal por actos que no sean delictuosos.

La segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978, conservó la competencia que de acuerdo con la ley anterior tenía el Tribunal.

El 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorgándole competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de la impugnación de resoluciones en las cuales se impusiera sanciones disciplinarias a los servidores públicos.

El 27 de julio de 1993, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Comercio Exterior, se amplió la competencia del Tribunal, puesto que se incluyó la facultad para conocer de las resoluciones recaídas al recurso de revocación, interpuesto en contra de las siguientes resoluciones:

1. Las emitidas en materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos o la participación en cupos de exportación o importación.

2. Las dictadas en materia de certificación de origen;
3. Las que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda;
4. Las que declaren concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias;
5. Las que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;
6. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados sobre la sujeción de mercancías a determinada cuota compensatoria;
7. Las que declaren concluidas audiencias conciliatorias dentro del procedimiento de investigación administrativa de prácticas desleales;
8. Las que desechen o concluyan la solicitud de revisión anual de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas;
9. Las que declaren concluida o terminada la investigación de prácticas desleales por aceptación de compromisos formulados por exportadores o por gobiernos extranjeros;
10. Las que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

El 10 de enero de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto a través del cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de varias leyes, que por su contenido hemos denominado "*Ley miscelánea en materia de responsabilidades*", en el que se adiciona una fracción X al artículo 23 de la entonces Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, recorriéndose la que en ese momento era la fracción X para quedar como fracción XI, y con la cual se otorgó competencia al Tribunal para conocer actos o resoluciones a través de los cuales se negará la indemnización por

daños y perjuicios a los particulares, derivado de faltas administrativas de los servidores públicos.”⁸¹

Con fecha 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual establece la competencia material del Tribunal de la siguiente manera:

“Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

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

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

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

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

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

⁸¹ Lucero Espinosa Manuel, Tribunal Fiscal de la Federación IX reunión nacional de Magistrados, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000, pp. 154-155-156

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.⁴²

De la transcripción del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se reconoce que ha aumentado la competencia de éste, a algunas áreas de la materia administrativa, pero no en su totalidad, no obstante, hasta antes de la reforma a la Ley Orgánica mencionada en el año del 2001, ya se venía gestando la idea de que la competencia del Tribunal se ampliará en forma total a toda la materia administrativa federal.

⁴² Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México 2000, p. 99-100

Idea, que desde el principio y antes de la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 31 de diciembre del 2000, la cual entró en vigor en el 1° de enero del 2001. se exponía el criterio en el sentido de que el Tribunal Fiscal de la Federación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, fracción XIII, de su Ley Orgánica, tiene competencia para conocer de las resoluciones recaídas a los recursos administrativos que se hagan valer en contra de las resoluciones que se indican en las fracciones anteriores del artículo en comento, inclusive aquellas a que se refiere el artículo 83, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, también lo es que dicha competencia se daba únicamente, si se intentaba el recurso previsto por el artículo antes citado de la Ley Federal de procedimiento Administrativo, el que al ser de naturaleza optativa, podía agotarse o no por los particulares afectados por una resolución de la Administración Pública Federal, lo que reducía la oportunidad para este Tribunal de conocer de la impugnación de este tipo de resoluciones, situación que ha variado a la luz de la tesis de jurisprudencia 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que textualmente señala:

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos administrativos, el legislador tuvo la intención de acudir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables, por otra parte de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal

Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido Tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionará la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tiene la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que la hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.”

Los razonamientos efectuados por la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis a que se viene aludiendo fundamentalmente, son:

- I. “El artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala la opcionalidad del recurso de revisión al expresarse que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes, que de la interpretación literal, causal, teleológica y sistemática de este numeral concluyó que dentro de las vías judiciales correspondientes a que alude el precepto en comento, debía excluirse necesariamente el juicio de amparo, dado que constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional, que las hipótesis de procedencia de los medios de control de

constitucionalidad de los actos de autoridad únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley Reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios de defensa emita el legislador ordinario.

- II. Así también, tomó en consideración la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de la literalidad del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se concluye que entre las “vías judiciales correspondientes” y el recurso de revisión en sede administrativa, debe existir una correspondencia o afinidad en cuanto el fin que haya tenido el legislador al establecer tanto el recurso como las vías judiciales correspondientes, esto es, que éstas deban tener por objeto también, verificar que los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se apeguen a las diversas disposiciones ordinarias aplicables, esto es, el principio de legalidad, lo que no ocurre con el juicio de amparo.
- III. Que si bien de la interpretación literal de lo dispuesto por el artículo 83 en comento, podría concluirse que dentro de las vías judiciales a las que se refiere, únicamente podrían ubicarse los procedimientos o procesos que se nieguen ante un órgano judicial; sin embargo, debe tenerse en cuenta que el legislador en ocasiones no utiliza con la debida pureza técnica, gramatical los términos legales por lo que debe acudirse métodos de interpretación de la Ley, de los que concluyó nuestro más Alto Tribunal, que con esa expresión se refirió el legislador a las vías jurisdiccionales correspondientes, esto es, al juicio seguido ante un determinado tribunal con independencia de que éste sea o no de naturaleza judicial,

La tesis de Jurisprudencia a que se ha hecho alusión, fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en enero de 2000, y el 30 de mayo último se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, reformándose entre otros el artículo 83, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, **cuando proceda intentar la vía jurisdiccional que corresponda.**

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias exclusivas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente."

De la reforma al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo podría concluirse que el Legislador tomó en cuenta la interpretación que hizo nuestro más Alto Tribunal en relación con el término "vías judiciales correspondientes", ya que tal término se eliminó y ahora el artículo 83 se refiere a la vía jurisdiccional que corresponda, con lo que no queda duda que se refiere al juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Si bien, el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que las disposiciones de esa Ley se aplicarán a lo actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada; con la adición de un segundo párrafo al artículo 83 de la Ley en comento se establece que los actos de autoridad de los

organismos descentralizados federales podrán ser combatidos también a través del recurso de revisión.

Ahora bien, si el recurso de revisión procede contra los actos y las resoluciones tanto de la administración Centralizada como de los Organismos Descentralizados, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente y toda vez que dicho recurso sea opcional, los particulares pueden optar por acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se amplía en forma total a la materia administrativa.

En resumen ahora tenemos competencia total en la materia administrativa tanto tratándose de la administración centralizada como la descentralizada cuando actúe esta última como autoridad, únicamente con las excepciones a que se refiere el artículo 1° de la ley Federal de procedimiento Administrativo, esto es, las materias de carácter financiero, justicia agraria y laboral, electoral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.”⁸³

Situación Actual.

A partir del 1 de enero del 2001, fecha en que entra en vigor el Decreto por medio del cual se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, en el cual reforma el artículo 11 fracciones XIII y XIV y se adiciona la fracción XV y dos párrafos finales para quedar de la siguiente manera:

⁸³ Olmos Jasso Ma. Teresa, Tribunal Fiscal de la Federación IX Reunión Nacional de Magistrados, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000, pp 94-95-96-97.

“Artículo 11. . . .

. . . .

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.

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

. . . .

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”¹⁴

De lo anterior transcrito, se observa la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación, en un Tribunal Federal Administrativo, ya que si bien es cierto, la competencia del tribunal se había venido ampliando día a día en diversas áreas administrativas, como anteriormente se expuso, no menos cierto es, que ya se consideraba que la competencia del tribunal era en toda la materia administrativa (aunque con algunas limitantes) de acuerdo a las distintas interpretaciones doctrinales y judiciales, por lo que, con ésta reforma no queda duda alguna, que la competencia del tribunal se extiende para conocer de las resoluciones definitivas dictadas por *las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un*

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre del 2000, Decreto a través del cual se reforman y adicionan artículos a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, (primera sección), p.111.

expediente, en los términos de la ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo que se consagra la facultad del Tribunal de conocer de todas las controversias que se presenten en el área administrativa federal, excluyendo, desde luego, algunos aspectos de carácter militar, agrario, laboral, financiero, político y del ministerio público en ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que originalmente comprendía como ya hemos dicho, sólo a la materia fiscal, actualmente se ha extendido a todos los campos de la administración pública, con lo que se estatuye que la competencia del tribunal con estructura orgánica en operación desde 1937, se ha ampliado para conocer de todos los actos administrativos a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como aquellos otros de naturaleza tributaria y administrativa, que venían formando parte de la competencia de éste órgano de justicia administrativa. Tan importante y trascendente ha sido esta reforma que el Tribunal Fiscal de la Federación, cambia de denominación para ser actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo que se consagra el cambio de la competencia del Tribunal, ya que no solamente conocerá cuestiones de materia tributaria, sino ahora de todas las controversias administrativas en el área federal que determine la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, denominación acertada, toda vez que ahora, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa le atañe conocer de cuestiones fiscales así como administrativas en el ámbito federal.

3.1.6. Ejecución de sus resoluciones.

La ejecución y cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, recae sobre las autoridades que emitieron el acto declarado ilegal, correspondiéndole a dicho tribunal vigilar y exigir el cumplimiento que se dé a sus resoluciones, cuestión que analizaremos en el presente apartado, pero antes de abordar el tema, es preciso hacer un breve análisis de la sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por principio, es menester explicar la palabra **sentencia**, la cual proviene del latín "*sententia*" que significa máxima, pensamiento corto, decisión. Definida como "la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso."⁸⁵

Para Eduardo J. Couture la palabra sentencia tiene tres características: la de acto jurídico, hecho jurídico y documento, toda vez que define la premisa sentencia de la siguiente manera: "Es un acto jurídico porque el hecho está impulsado por la voluntad y se haya dotado de determinados actos, éstos se proyectan unas veces sobre el proceso en que se dicta y otras sobre el derecho que en él se dilucida. Es un hecho en cuanto constituye en si misma, un suceso, un acontecer humano que produce un nuevo objeto jurídico no existente antes de su aparición. Es un documento porque registra y representa una voluntad jurídica."⁸⁶

⁸⁵ Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario jurídico mexicano, op cit, p. 2891.

⁸⁶ Eduardo J. Couture, citado por Arellano García Carlos, Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, ed. Segunda, México 1987, p. 433.

Acerca de la **naturaleza jurídica** de la sentencia, se puede decir que ésta: es un acto del órgano jurisdiccional encargado por ley, de administrar e impartir justicia, en donde el Juzgador (persona en quien recae la tarea de administrar justicia), a través de un juicio lógico-jurídico interpreta la norma o ley la cual aplica estrictamente, independiente de su voluntad, ya que es la voluntad de la ley traducida y aplicada en forma concreta por el Juez, juicio que a través de varios razonamientos en los cuales se dilucidan los hechos y el derecho invocado, el jugador resuelve la incertidumbre sobre una relación concreta de derecho. Teniendo por último que la sentencia, es un mandato que proviene no de la ley, sino del órgano jurisdiccional, y a través de ella se impone a la parte vencida a someterse a un comportamiento determinado (dar, hacer, o abstenerse) conforme a la declaración del derecho dictado por el juez.

Ahora bien, una vez determinado el significado de la premisa sentencia, es imperante analizar los fallos que puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que de acorde a ellos se explica la naturaleza jurídica que guarda dicho Tribunal.

Al respecto, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, del cual se desprende la clase de sentencias que puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que actualmente es del tenor siguiente:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

***Artículo 239.-** La sentencia definitiva podrá:

- 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.

(ADICIONADA, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

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

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

(REFORMADO POR LA FRACCION III DEL ARTICULO DECIMO PRIMERO DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2000).

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."⁸⁷

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación antes transcrito, las sentencias que dicten en los juicios de nulidad ventilados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrán ser:

1. **Reconociendo la validez de la resolución impugnada.**- Esta sentencia se dará en el caso de que el demandante no llegue a demostrar que el acto de autoridad impugnado se ubica en alguna de las causales de anulación previstas en el artículo 238 del Código Fiscal.

⁸⁷ Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Código Fiscal de la Federación, México 2001.

2. **Declarando la nulidad de la resolución impugnada.**- En este supuesto debe entenderse que con esta sentencia se anula el acto o procedimiento impugnado en su totalidad, al darse alguna de las causales previstas en las fracciones I, IV y V del artículo 238 del Código fiscal aludido,
3. **Declarando la nulidad de la resolución para determinados efectos, debiéndose precisar en este caso, con claridad, la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.**- En este caso debe darse alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 del código fiscal, en las cuales se declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, y
4. **Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.**- Esta nueva adición al artículo en comento, conlleva a la posibilidad por parte del Tribunal de restaurar el derecho subjetivo trasgredido, al igual que señalar la condena correlativa.

De lo anterior, nos lleva a la consecuencia de realizar el razonamiento de que sí el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de lo contencioso de anulación o de plena jurisdicción, polémica que para muchos doctrinarios y estudiosos del derecho el Tribunal, sólo es un tribunal de mera anulación y para otros es de plena jurisdicción situación que analizaremos a continuación.

Por **Contencioso de Anulación u Objetivo**. Deba entenderse que este tiene como finalidad restablecer el orden jurídico violado, es decir, la ley trata de establecer el imperio de la legalidad que hubiere sido

quebrantado por un acto, resolución u omisión administrativa. Controla la legalidad del acto y tutela el derecho objetivo, limitándose la sentencia a anular el acto impugnado ante el tribunal por vicios de la legalidad.

En cambio, por **Contencioso de Plena Jurisdicción o Subjetivo**. Se obliga al tribunal a conocer del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto impugnado teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del demandante y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos. Tiene como principal función la de tutelar los derechos subjetivos de los particulares.

Las principales características de ambos tipos de contencioso podemos resumirlas de la siguiente manera:

En cuanto a su *finalidad*. El contencioso de plena jurisdicción busca el reconocimiento o reparación de un derecho subjetivo vulnerado por un acto. En cambio el contencioso de anulación busca restablecer el régimen de legalidad que ha sido violado, sin reparar los derechos subjetivos violados.

Por su *Procedimiento*. El contencioso de plena jurisdicción se erige como un régimen semejante al juicio ordinario civil con la participación de las partes, con un proceso en todas sus etapas y medios probatorios. En cambio el contencioso de anulación se desarrolla un juicio simple, en donde la administración pública tiene una participación escasa y de mero trámite sin ser en sí una parte como tal.

Por el *tipo de Sentencia que emite*. En el contencioso de plena jurisdicción el juzgador está en posibilidad para revisar actos

administrativos sujetos a su jurisdicción, que lesione un derecho subjetivo de los particulares por los órganos de la administración pública, es decir, este tipo de contencioso tiene la facultad de que los tribunales están autorizados para reglamentar las consecuencias de su decisión, las cuales pueden ser consistir desde una reforma a la decisión impugnada, hasta condenar a un órgano administrativo a pagar o devolver una suma adeudada y tienen, además la facultad que les deviene de la ley de hacer cumplir sus resoluciones. En cambio el contencioso de anulación, la sentencia se reduce a pronunciar la anulación del acto administrativo a través de diferentes causales de nulidad, consiguiendo dicha sentencia que el acto impugnado no existió jurídicamente.

Por los *efectos de la sentencia*. La sentencia del contencioso de plena jurisdicción sólo tiene efectos respecto de las partes y por lo que hace al contencioso de anulación, su sentencia sólo logra anular la resolución combatida y cuyos efectos son "erga omnes" de modo que sus consecuencias se extienden de manera general y no sólo entre las partes en disputa. (Ejemplo cuando se anula un reglamento.)

Legitimación. En el contencioso de plena jurisdicción se requiere de un derecho subjetivo, en cuanto hace al contencioso de anulación basta con un interés.

Los poderes del juez cuando la sentencia es estimatoria. En el contencioso de plena jurisdicción, el juez reconoce un derecho subjetivo y normalmente dicta una sentencia de condena para que la administración lo satisfaga. En el contencioso de anulación, el juez se limita a declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado.

En relatadas consideraciones, nuestro más alto Tribunal ha interpretado al respecto en la Jurisprudencia número 41/2000, cuyo ponente fue el Ministro Mariano Azuela, en el que la Segunda Sala señala en lo conducente lo siguiente:

“... nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como Tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colima con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes...”⁸⁸

De lo anterior transcrito, podemos afirmar que de una clara interpretación que realiza nuestro más alto Tribunal, en el sentido de establecer que el Tribunal Fiscal de la Federación conoce de un contencioso mixto, ya que tanto tiene las características de un contencioso de anulación como el de plena jurisdicción, es acertada toda vez que, si bien es cierto, en la mayoría de las resoluciones del Tribunal estas son de mera anulación del acto, resolución u omisión administrativa, no menos cierto es que también el tribunal al dictar

⁸⁸ Semanario Judicial de la Federación, Novena época, Tomo XI, mayo de 2000, p. 226, rubro de la jurisprudencia “SENTENCIA DE NULIDAD PARA EFECTOS, EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TERMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTICULO 239, ANTEPENULTIMO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCION DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA”, citada por Aguirre Pangburn Rubén en la IX reunión de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000, p. 471

sentencias para efectos debe precisar la forma y términos en que deba cumplirse dicha sentencia, dado que esta puede ser la de restituir un derecho subjetivo que le es violado al particular, situación que actualmente prevé el artículo 239, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, con lo que no queda duda que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en mi opinión es ya un tribunal de lo contencioso de plena jurisdicción, aunque con sus limitantes toda vez que, habrá muchas personas que manifiesten que el Tribunal no tiene la facultad de imperio o coercitio que debe tener todo tribunal de plena jurisdicción, por lo que, no debe considerarse como tal, ya que no tiene un medio para hacer cumplir sus resoluciones, situación que a mi punto de vista resulta del todo extremista, en virtud, de que el tribunal actualmente emite fallos en los que versa la característica de los dos sistemas contenciosos antes descritos, aunado de que el particular cuenta con la figura jurídica de la queja como medio de ejecución de las resoluciones del Tribunal.

En tal virtud, la **Queja** es la instancia prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, como medida de control de la ejecución de las sentencias del tribunal dentro de su propia jurisdicción, concretamente para el caso de incumplimiento, repetición del acto o cumplimiento inadecuado por exceso o defecto, con la finalidad de dejar sin efecto el acto o resolución motivo de la queja o constreñir a su cumplimiento y con el uso de medidas de apremio tendientes a la ejecución del fallo.

“Al respecto es menester recordar que la potestad de control en la ejecución de las sentencias, con que se dotó por vez primera al Tribunal que abonó el camino hacia la plena jurisdicción, vio la luz en el año de 1988, con la adición al Código Tributario Federal del artículo 239 Ter,

en el que se reguló la queja como instancia procedente para el cumplimiento de una sentencia firme, únicamente por cuanto exceso, defecto o repetición del acto anulado, pero no para el caso de omisión total.

La figura de la queja, a partir de la reforma del año de 1996 dio otro paso en el propósito de lograr un tribunal de plena jurisdicción, al remontar limitaciones de la primera regulación, como la inclusión dentro de sus supuestos de procedencia de la omisión total de la autoridad en el cumplimiento de la sentencia, pudiendo hacerse valer en cualquier tiempo, a condición de que haya transcurrido el plazo del cumplimiento previsto por la ley que es de 4 meses, contados a partir de que la sentencia quede firme; plazo que también comprende la obligación para la responsable de emitir resolución definitiva, cuando la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46 y 67 del Código Fiscal de la Federación, preceptos que se refieren a la conclusión de visitas domiciliarias y a la extinción de las facultades de las autoridades para liquidar contribuciones omitidas e imponer sanciones. El precepto establece que la queja debe presentarse específicamente ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, esto en vista de que el control del cumplimiento debe ejercerse por el órgano juzgador que emitió el fallo, sea Sala Regional o Sala Superior, la segunda en su manifestación de Pleno o en Secciones, habida cuenta de la competencia para resolución de que están atribuidas las distintas Salas juzgadoras, tomando en cuenta la facultad de atracción para resolver juicios de características especiales y de aquellos que por disposición expresa deben ser resueltos por las Secciones de la Sala

Superior, al constituirse la materia de juzgamiento en su competencia específica.⁸⁹

A su vez el texto del artículo 239-B dispone consecuencias para el caso de resultar fundada la queja, según cada uno de sus supuestos, salvaguardando en principio la nulidad decretada al establecer que la Sala dejará sin efectos el acto emitido en pretendido cumplimiento en caso de que se acreditara la indebida repetición de la resolución anulada, y si hubiese exceso o defecto se concederá, además, término al funcionario responsable para que de el cumplimiento debido, señalando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir, lo cual también opera para el caso de omisión total, independientemente de la aplicación de ciertas medidas de apremio y de presión según sea el caso. De suerte que tratándose de repetición de la resolución anulada se ordenará también al responsable que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones y se notificará de la resolución recaída en la queja al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, además de que 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, del mismo modo se aplicará la misma medida al funcionario omiso en el cumplimiento de la resolución, además del plazo de 20 días que se le concede para cumplimentar el fallo.

En atención a lo expuesto, tenemos que la medida que tiene el particular para hacer cumplir o ejecutar las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la **Queja** a través de la cual, surge la posibilidad legal de obligar a la autoridad al

⁸⁹ Villalobos Ortiz Ma. del Consuelo, El contencioso administrativo México-Francia, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 20001, pp. 261-262.

debido acatamiento de las sentencias dictadas por dicho Tribunal. No obstante ello, es de manifestarse que en virtud de la deficiencia que comprende la queja, es necesario dotar al tribunal de mayores potestades para la supervisión del cumplimiento de sus fallos, a través de acciones de ejecución directa y medidas de apremio o coactivas más severas, a fin de obtener la plena ejecución de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y cumplir cabalmente con el mandamiento que establece el artículo 17 Constitucional.

3.2. Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el año 2001.

Esta reforma, surge de la inquietud que siempre se gestó, de convertir al Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal de competencia administrativa general, ya que a través de diversos juristas mexicanos habían expuesto en tratados, monografías y anteproyectos la necesidad de dotar al Tribunal Fiscal de la Federación, de competencia en toda el área administrativa federal.

Al respecto se visualizan posicionamientos formulados, por un lado y como pionero de este cambio, fue sin duda Antonio Carrillo Flores, él cual propuso en su libro la defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México que debería crearse un Tribunal Federal de lo Contencioso que actuaría como un tribunal ordinario de apelación en materia federal respecto de los tribunales especializados, integrantes o no del Poder Ejecutivo y de los jueces de Distrito y de revisión de las decisiones de la justicia administrativa local cuando la misma estuviera organizada de conformidad con cierto mínimo de garantías jurisdiccionales, posteriormente en su segunda obra del maestro Carrillo

Flores intitulada "La justicia federal y la administración pública", en la cual escribió sobre la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Posteriormente, también el maestro Gabino Fraga elaboró un anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1958, cuyo capítulo X estaba dedicado al Tribunal Administrativo Federal que conocería del contencioso fiscal y del contencioso administrativo en general, el cual, sustituiría al Tribunal Fiscal de la Federación. En este anteproyecto se señalaba una competencia en términos generales, y la regulación del proceso administrativo resultaba sumamente escueta para abarcar la gama administrativa en su totalidad.

El maestro Hector Fix Zamdió, aportó los lineamientos para la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa en 1981, anteproyecto en el que propugnaba la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un órgano jurisdiccional que abarcara la materia administrativa federal.

En lo tocante al grupo de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación que han propuesto la ampliación competencial a toda la materia administrativa federal, destaca la magistrada Dolores Heduán Virués, quien insistió durante los años sesenta y setenta del siglo XX sobre la conversión. También la magistrada formó parte de la comisión redactora del primer "Proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa" junto con los también magistrados Rubén Aguirre Elguezabal y Margarita Lomeli Cerezo. El magistrado Gonzalo Armienta Calderón quien también se ha desempeñado como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, igualmente ha

propugnado el cambio de dicho órgano jurisdiccional a tener competencia en toda la materia administrativa.

Finalmente, el propio Tribunal Fiscal de la Federación presentó en el Congreso de Justicia Administrativa de 1997, los anteproyectos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Ley Federal del Procedimiento contencioso Administrativo, anteproyectos que se encontraban radicados en la Consejería jurídica del Ejecutivo Federal para su estudio y posterior formulación como iniciativas, situación que nunca sucedió durante la gestión del entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo.

En tal virtud, no es hasta el inicio del sexenio del hoy Presidente Vicente Fox, cuando se da la reforma a la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y otras dispositivos fiscales, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, el cual entró en vigor a partir del 1 de enero del 2001, decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica antes citada, para quedar de la siguiente manera:

“Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Artículo Décimo. Se **REFORMAN** los artículos 3o., segundo párrafo, incisos a) y b); 11, fracciones XIII y XIV; 16, fracciones V, X, XI y XIII; 20, fracción I, inciso a); 28; 29, y 31, y se **ADICIONAN** los artículos 11, con una fracción XV y con dos párrafos finales y 16, con una fracción I-Bis; de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 3o.

- a) Los magistrados de la Sala Superior, podrán ser ratificados, por única vez, por un periodo de nueve años;
- b) Los magistrados de las Salas Regionales podrán ser ratificados por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueren ratificados nuevamente, serán inamovibles.

.....

Artículo 11.

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.

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

.....
También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

Artículo 16.

I-Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

.....
V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

.....
X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de

éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el **Diario Oficial de la Federación** dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

Artículo 20.

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, 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 29. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

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

Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Artículo Décimo Primero. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

1. La reforma al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, entrará en vigor el 1o. de febrero de 2001.

II. Para los efectos del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las demandas presentadas antes del 1o. de enero de 2001, serán competencia de la Sala Regional que corresponda, de conformidad con el citado artículo 31, vigente hasta el 31 de diciembre de 2000.

III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2001.

Segundo. Las menciones hechas en el presente Decreto a las Secretarías cuyas denominaciones se modificaron por efectos del Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el jueves 30 de noviembre de 2000, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se entenderán conforme a la denominación que para cada una se estableció en este último.

México, D.F., a 28 de diciembre de 2000.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Ricardo Francisco García Cervante**, Presidente.- Sen. **Yolanda González Hernández**, Secretario.- Dip. **Manuel Medellín Milán**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de dos mil.- **Vicente Fox Quesada**,.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**,.- Rúbrica.⁹⁰

De lo anterior transcrito, podemos resumir a groso modo las reformas antes citadas, de la siguiente manera:

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación, publicación de 31 de diciembre del 2000.

- a) El cambio radical en la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en el sentido de que esta se amplía a toda el área administrativa federal que conozca la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (*ver el apartado, competencia del tribunal*), así como el cambio substancial del criterio para fijar la competencia territorial de las Salas Regionales, ya que estas conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada.
- b) Se otorga la atribución del Pleno de la Sala Superior para resolver la atracción de los juicios con características especiales en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación cuando a petición de la Sección respectiva lo considere conveniente.
- c) La atribución de Sala Superior para depurar y dar de baja los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad y la exclusión de la competencia de las Secciones de la Sala Superior en el conocimiento de juicios contra los actos de aplicación de cuotas compensatorias.
- d) El otorgamiento al Pleno de la Sala Superior de la facultad para expedir el acuerdo que defina las regiones en que dividirá el país y donde, además, se determinarán el número de salas, su sede, su circunscripción territorial. (*ver apartado, competencia del tribunal*)
- e) La Institucionalización de la carrera jurisdiccional en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Cabe mencionar, que en un principio la iniciativa del Decreto antes transcrita, no contemplaba el cambio de denominación del Tribunal

Fiscal de la Federación, sin embargo, una propuesta en la Cámara de Diputados constitucionalmente cámara de origen, retoma el camino de las propuestas académicas y del propio Tribunal Fiscal de la Federación para reconocer que debe cambiarse la denominación de dicho órgano. Si bien es cierto, que el Tribunal nació con una dominante competencia tributaria, en su devenir y evolución se le fue agregando un conjunto competencial sobre diferenciadas materias de carácter administrativo, por lo que, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados dictaminó la iniciativa de la miscelánea fiscal, y modificó los transitorios en lo que tocaba a las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para adicionar una fracción III, que viene a darle una nueva denominación a lo que ya era una realidad como lo he venido expresando a lo largo de esta investigación; concerniente a la existencia de un Tribunal de competencia amplia en materia administrativa federal.

Como podemos observar estamos ante una reforma trascendental del derecho procesal administrativo federal, de la cual es posible considerar que se trata de un reconocimiento a un esfuerzo por mejorar una de las instituciones que procura hacer real la **JUSTICIA ADMINISTRATIVA MEXICANA.**

CAPITULO IV

LA TRASCENDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE SEGUIR ACTUANDO DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL ACTUAL.

Desde el momento mismo en que se estableció el primer Tribunal Administrativo en nuestro país, hace más de sesenta y cinco años, se han ido creando diversas y hasta encontradas opiniones en torno a la actividad jurisdiccional establecida para revisar la legalidad de la actuación de la Administración Pública; por lo que con la nueva administración del actual Presidente electo Vicente Fox Quezada, ha surgido nuevamente la polémica nacional de reordenar las facultades jurisdiccionales de los Tribunales que nacen en el Poder Ejecutivo pero que gozan de plena autonomía para dictar sus resoluciones. Tal es el caso, del llamado "reordenamiento judicial" consistente en que todos los tribunales administrativos (enclavados dentro del Poder Ejecutivo), pasen a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

Polémica que ha sido histórica, la cual retoma actualmente validez, toda vez que de acorde a las nuevas políticas del actual Presidente de nuestro país, surge la posibilidad de cambiar la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que por excelencia ha tenido el carácter de un tribunal administrativo, al estar inmerso en el ámbito del Poder Ejecutivo, y pasarlo al Poder Judicial de la Federación; por lo que en el presente capítulo expondré las distintas y variadas razones por las que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe permanecer dentro del marco constitucional que actualmente le da sustento y existencia a todos los tribunales administrativos dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.

En tal virtud, expondré las razones que tienden a defender la autonomía y establecimiento de los tribunales administrativos en México y en particular el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consideraciones jurídicas que deben tomarse en cuenta, máxime que su constitucionalidad es incuestionable al igual que su trayectoria y resultados que han sido sumamente positivos, asimismo, es destacable la evolución que ha tenido dicha institución a lo largo de estos años, ya que la misma se ha adecuando a las necesidades de las diversas épocas que le ha tocado vivir, a la par de la interminable lucha por impartir justicia a los gobernados.

De lo anterior, debemos preguntarnos **¿Es conveniente para el pueblo mexicano, el cambio de naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que éste pase a ser un tribunal judicial especializado en materia administrativa?** Trataré de responder exponiendo la evolución y trascendencia de la impartición de justicia administrativa que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El “contencioso administrativo” o “juicio de nulidad”, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encuentra sustento no solamente por las leyes secundarias que establecen las reglas sobre su organización, competencia, desarrollo y funcionamiento de dicho juicio, sino que éstas se derivan de disposiciones constitucionales que previenen de manera expresa su existencia dentro del sistema jurídico político mexicano, ello es así, toda vez que si analizamos el contenido del artículo 73 fracción, XXIX-H, Constitucional encontramos que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en el ámbito federal, y por lo que se refiere al local el artículo 116, fracción V, del

mismo ordenamiento, faculta a los Estados de la República para que en sus Constituciones y leyes instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo. En ambos casos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a organismos autónomos para dictar sus fallos, determinando que ante ellos se diriman las controversias que se presenten entre la Administración Pública y los particulares, por otro lado, el artículo 122, en su Base Quinta, alude categóricamente que existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En tal virtud, es menester retomar el problema de la existencia y razón de ser del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que históricamente ha tenido relación con la doctrina concerniente a la división de poderes, la cual se manifiesta en dos sistemas; sistema angloamericano o judicialista y el sistema francés o administrativista, de los cuales hemos hablado en los capítulos anteriores, estos dos sistemas clásicos, establecen una concepción distinta de la división de poderes; para el primero, a mediados del siglo XVIII, surge el pensamiento político a cargo de el Barón de la Brede, de Montesquieu y de Carlos Luis de Secondar exponentes que defendían la ideología que la división debería estar integrada tal y como la conocemos en la actualidad: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; toda vez que Montesquieu advirtió los inconvenientes que se producían cuando se encuentran reunidos todos los poderes a cargo de una sola persona, proponiendo que cada poder debe ser ejercido por personas diferentes, a fin de buscar un equilibrio entre los distintos poderes, determinando que el Poder Ejecutivo debe representarlo una persona y realizar funciones únicamente de ejecución, en cambio el Poder Legislativo deberá estar integrado por un cuerpo de nobles de carácter hereditario y otro cuerpo elegido popularmente a través de un voto, desempeñando funciones de hacer leyes y fiscalizar su ejecución, y por último manifiesta que el Poder Judicial debe ser

ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas para formar un tribunal de acorde a las necesidades de cada lugar, poder que desempeñaría las funciones de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares, ideas que fueron acogidas por distintos países como Estados Unidos de Norteamérica, Francia y el nuestro. Particularmente la idea de Montesquieu plantea una organización estricta de que ningún poder puede realizar funciones que le corresponde al otro, con la finalidad de tener un contrapeso en los poderes en relación con el otro para su vigilancia, en tal virtud, es esta una de las razones por la cual el sistema anglosajón o judicialista, establece que sólo los órganos judiciales tienen la facultad de resolver los conflictos de particulares entre sí o de éstos con la autoridad administrativa, dejando el absoluto control de legalidad a la autoridad Judicial.

Ahora bien, respecto al sistema francés o administrativista, tenemos que si bien, con la revolución francesa en sus inicios adoptó la idea de Montesquieu, dicha teoría posteriormente se replanteó ya que para el año de 1790 transforma la separación de poderes, surgiendo verdaderamente un Poder Ejecutivo encargado de la Administración, ya no siendo su función de sostener y ejecutar la ley, sino de realizar la administración del Estado con sus propios controles administrativos, jurídicos, políticos y de justicia administrativa, impartida ésta por sus propios órganos jurisdiccionales, como sistema de control interno del ejecutivo, razón por la cual se adoptó la consistente posibilidad de controvertir los actos del Poder Ejecutivo dentro de la misma esfera, sin que la impugnación respectiva se sometiera al Poder Judicial, pues de esta manera se obtenía un equilibrio entre los poderes, sin que existiera un sometimiento del Poder Ejecutivo al Judicial trayendo como consecuencia el desequilibrio de los poderes.

En tal virtud, se pensó en la posibilidad de crear un órgano encargado de conocer las controversias entre el titular del Poder Ejecutivo y los ciudadanos, lo cual trajo aparejada la problemática consistente en que el propio Ejecutivo juzgara sus actos, lo que se conoce como justicia retenida, y para solucionar este problema se ideó la creación de un órgano ubicado dentro del Poder Ejecutivo, el cual sin estar subordinado al Titular del Ejecutivo, se encargaría de dirimir las referidas controversias, con autonomía plena, dando lugar a lo que conocemos como Justicia Delegada.

"De tal suerte que corresponde a Francia la creación de la doctrina de la división de poderes y para salvaguardarla, en el ámbito de la justicia, se creó la figura del Contencioso Administrativo, que consiste en una controversia entre la administración Pública y los ciudadanos o administrados, por actos de la primera, encargada a un órgano dotado de plena autonomía para dirimir dichas controversias, sin la injerencia del Poder Judicial, salvaguardando así el principio de la división de poderes."⁹¹

De lo anterior, podemos deducir que no se transgrede la teoría de la división de poderes, toda vez que el contencioso administrativo mexicano se forma de una manera ecléctica dado que contiene matices de los dos sistemas, por lo que, no adopta firmemente las posturas antes descritas, sino parte de ellas son lo que forman actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, institución que actúa dentro de la esfera del Poder Ejecutivo como órgano jurisdiccional que resuelve las controversias entre la administración pública y los

⁹¹ Martínez Rosalanda Sergio, Tribunal Fiscal de la Federación IX Reunión nacional de magistrados. Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000, p. 524.

particulares, trayendo consigo que la idea de la división de poderes en la actualidad a quedado rebasada, dado que los distintos poderes realizan diversas funciones que formalmente le corresponden a otro poder, pero no siendo el punto principal del presente estudio, a mi parecer la idea de división de poderes ha sido rebasada, ya que si bien ésta tuvo vigencia en un tiempo y lugar, en la actualidad únicamente forja la manera de cómo dividir las funciones de un poder, más no así la tajante y caduca idea de la división de poderes concerniente a que ningún poder puede realizar las funciones de otro, cuestión que si se adoptara estrictamente tendrían que desaparecer diversas leyes de nuestro sistema jurídico mexicano e inclusive Instituciones de trascendencia histórica y evolutiva de nuestro País.

Ahora bien, es indiscutible que en los grupos de transición del Presidente electo para el sexenio 2000-2006, se maneja el proyecto de incorporar al Poder Judicial de la Federación todos los órganos jurisdiccionales que actúan al margen mismo. Exponiendo distintas ideas, mismas que expondré señalando la inconsistencia de cada una de ellas, a efecto de defender la imperante idea de dejar actuar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del marco constitucional en que se ha desempeñado hasta nuestros días.

Una de las primeras ideas planteadas es la relativa a la violación de poderes al darse dos poderes en uno (el de administrar y ejecutar las leyes y el de impartir justicia), este tema como anteriormente agote no es un problema nuevo, sino ha tenido discusión desde sus orígenes del Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936, situación que como he dicho, tal idea ha sido rebasada por las actuales estructuras jurídicas, políticas y económicas del país, ya que nuestro derecho y

hablando consistentemente en materia fiscal y administrativa, se desarrollo al auspicio de las dos corrientes clásicas antes expuestas.

Completando la idea antes descrita respecto a la división de Poderes, es destacable señalar lo dicho por el maestro Con Antonio Carrillo Flores, el cual hablaba que "...Debería entenderse el principio de la división de poderes de la manera como jurídica y políticamente se le circunscribe hoy en los países que le imprimieron la significación que nuestro país acogió al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación; pues hay que admitir, que no puede extremarse su rigor hasta hacer imposible la creación de organismos especializados que, con autonomía de juicio, pero vinculados con las exigencias propias de la Administración Pública y a la especialización de la misma, intervengan en la decisión de ciertos tipos de controversias; sino que respecto a este tema, lo único que debiese de interesar es precisar la zona de reserva de la jurisdicción en sentido estricto; es definir como a lo largo de la historia de nuestro Tribunal se ha venido haciendo, qué contiendas sólo pueden ser sometidas a su jurisdicción y otorgársele más bien el pleno imperio que siempre se ha buscado para que pueda tener a su alcance, las vías de ejecución de la sentencia cuando ésta no tenga carácter puramente declarativo..."⁹²

Otra de las ideas que pretende defender la idea del cambio, es la concerniente a que los nombramientos de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sigan estando a cargo del Presidente de la República, con ratificación del Senado, es una cuestión que si puede incidir negativamente en la imparcialidad con la que deben de conducirse al momento de pronunciarse sobre la legalidad de los

⁹² Carrillo Flores Antonio, La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, citado por Maria de los Angeles Garrido Bello, Tribunal Fiscal de la Federación, IX reunión nacional de magistrados, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000, p. 512.

actos de las autoridades administrativas. Al respecto es de señalarse primeramente que este sistema estuvo sujeto por más de sesenta años, del que podemos decir que durante ese período existieron o existen razones fundadas y consistentes para promover un cambio, toda vez que desde siempre el órgano jurisdiccional ha hecho respetar su autonomía de actuación y decisión al momento de resolver las controversias, cuestión que actualmente el Pleno de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acorde a la reforma de la Ley Orgánica del tribunal citado, del 31 de diciembre del 2000, adiciona una al artículo 16 de dicho ordenamiento una fracción que señale lo siguiente: ***"I-Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna"***, adición que no deja duda sobre la autonomía del Tribunal, toda vez que el Pleno de la Sala Superior de dicho tribunal, previa selección interna designará a los Magistrados dentro de los cuales el Presidente de la República designará quien debe ocupar el cargo de Magistrado sea de Sala Superior o Regional según sea el caso, por tal razón se robustece la autonomía con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, máxime que a mi punto de vista la imparcialidad o parcialidad del juzgador no depende de quien o quienes lo hayan nombrado, sino de su ética, su preparación, sus valores morales, su compromiso con la sociedad a la que sirve, su experiencia profesional, su entrega a la justicia y otras cuestiones de índole personal independientemente del tribunal del que se hable sea este administrativo o judicial, por ello toda persona que se designe para ocupar cualquier cargo que implique el hecho de impartir justicia a los gobernados, debe cumplir irrestrictamente con los requisitos legales exigidos para ocupar este tipo de cargos. Aunado de que en la actualidad además de las garantías de seguridad en el cargo a los Magistrados, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con

absoluta independencia, ejerce su presupuesto y decide la instalación de las Salas, cuando el ingreso de asuntos lo requiera, notas indicativas de su plena autonomía.

Otra idea ferviente en desvirtuar el buen desempeño de los tribunales administrativos y en especial el del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la que señala que las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no son la última palabra en el terreno jurídico, toda vez que, el juicio de nulidad es una instancia obligada para luego acceder al Poder Judicial de la Federación, quien sí es el que resuelve las controversias fiscales y administrativas de manera definitiva, considerando al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, un Tribunal de paso el cual sólo alarga las controversias que se le presentan.

En mi opinión más que una instancia obligada para acceder al poder Judicial de la Federación, el juicio contencioso administrativo es una valiosa oportunidad para que la controversia de que se trate se someta al conocimiento de un órgano altamente especializado en las materias fiscal y administrativa, ya que la jurisdicción administrativa se ha visto en la necesidad de especializarse, característica que lamentablemente no tienen los Tribunales Colegiados de Circuito de ese Poder Judicial Federal, o bien los Juzgados de Distrito, tanto por los antecedentes históricos que constituyeron para su creación como por la formación de la mayoría de sus integrantes.

Por otro lado, sería a todas luces inconveniente que la jurisdicción administrativa se impartiera a través de una sola instancia en un solo órgano (dado que la función jurisdiccional se realiza por seres humanos, que por su naturaleza son susceptibles de errores), por lo que hace

necesaria una segunda instancia en grado de revisión, aún cuando esto fuera en un Tribunal del Poder Judicial de la Federación; por lo que, las propuestas para hacer más eficaz al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debieren estar encaminadas a concederle mayor atributos y limitar los casos en que las autoridades demandadas pudieran recurrir los fallos que emitan.

Así también, el hecho de que se entable una segunda instancia por así denominarlo (en el entendido que nos referimos al juicio de amparo y al recurso de revisión), que conoce los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, estos reciben un beneficio funcional al conocer de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que por un lado, muchos asuntos se resolverán por el tribunal administrativo y ya no llegarán a él, por el otro, los que le lleguen a través del amparo o del recurso de revisión, además de ingresar por vía directa, estarán depurados y sólo se tendrá que examinar la sentencia reclamada o recurrida a través de los conceptos de violación o agravios que se hagan valer, sin necesidad de tener que instruir un juicio, con el tiempo y problemas que esto significa.

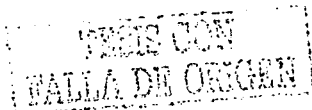
Por otro lado, se argumenta que debido al considerable aumento en el número de juicios actualmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que está desbordando la infraestructura material y humana de que dispone, su trámite y resolución está excediendo los márgenes razonables para que pueda hablarse de una impartición de justicia pronta y expedita.

Efectivamente, a mi parecer se está presentando un preocupante rezago en algunas Salas Regionales del Tribunal, particularmente a raíz de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

últimos aumentos en su competencia y a los cambios de competencia territorial de la Salas Regionales, pero no se debe olvidar que la constante actividad de la Administración Pública ha venido desembocando (cada vez mayor número) en la promoción de juicios de nulidad, en contra de los actos concretos que emite y que son lesivos de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

A mi parecer señalaría como una solución el crear más Salas Regionales en aquellas regiones donde la problemática del rezago se agudice, pero al respecto el Ministro Mariano Azuela expone lo siguiente: "La última crítica que se ha detectado, relativa a la existencia de rezago. Tampoco tiene, desde mi punto de vista, un alcance que justifique la transformación que se busca. Indudablemente, si los órganos jurisdiccionales funcionaran como lo establece el artículo 17 de la Constitución nunca debería producirse ese fenómeno, pero la experiencia revela, por un lado, que el mismo también se produce en los órganos del Poder Judicial de la Federación, lo que, por sí solo, revela que por pasar a él los tribunales administrativos no desaparecería y, por otro, que al mismo remedio que tendría que adoptarse, de hacerse esa transparencia, podría llevarse a cabo sin necesidad de que se produjera. El fenómeno del rezago es, normalmente, consecuencia del desajuste entre la capacidad de despacho y el número de asuntos que ingresan, por lo que la solución resulta obvia, producir ese ajuste y lograr que nunca ingrese a un tribunal más asuntos de los que puedan resolverse dentro de los plazos legales, tomando en cuenta una capacidad normal de los juzgados y que el grado de dificultad de los asuntos resolverlos con la prontitud requerida. Resulta obvio que la superación del problema, indiscutiblemente deseable, también se relaciona con el presupuesto que se otorgue y que permita, por una parte, el crecimiento dinámico de los tribunales conforme a los criterios señalados y, por otro,



establecer sistemas de formación de personal profesional que garantice una productividad de excelencia en el desempeño de sus responsabilidades, con el dinamismo que se necesita: No se puede perder de vista que el funcionamiento de los tribunales se cumple el principio económico de que a mejor servicio corresponderá un aumento de usuarios.”⁹³

En relatadas circunstancias, las expresiones y afirmaciones que anteceden, debemos considerar que si la determinación que se adopte a nivel federal, fuera llevar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial, debemos empezar por reformar la Carta Magna. El capítulo IV del Título Tercero de la Constitución Federal, establece en el artículo 94 en quienes se deposita el ejercicio del Poder Judicial, refiriéndose a una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

Asimismo, determina en los siguientes numerales: los requisitos para ser Ministro de la Corte, Magistrado De Circuito, del Tribunal Electoral y Juez de Distrito, también se refiere a la formalidad para expedir los nombramientos respectivos, conceder licencias y presentar renunciaciones; contempla también la materia que ha de analizarse por estos tribunales, sin que incluya, obviamente a los Contenciosos Administrativos dentro de ese Honorable Poder.

La reforma constitucional deberá consistir, en incluir la materia administrativa y fiscal y sus tribunales al Poder Judicial, lo cual consideramos inapropiado y las razones jurídicas para tal criterio no

⁹³ Mariano Azuela Guitron, Tribunal Fiscal de la Federación IX reunión nacional de magistrados, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000, pp 57-58.

pueden soslayarse. Por lo que, recordando la Teoría de la división de poderes y su independencia, es menester apuntar el equilibrio que debe haber entre uno y otro poder y la no sujeción de las determinaciones de cada uno. El hecho de que el Poder Judicial decida los conflictos entre la Administración Pública y los particulares, significa que aquel, juzgue los actos del Ejecutivo en forma directa y resuelva sobre su legalidad.

El contencioso Administrativo que se ventila en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue creado para velar por la preservación del Principio de Legalidad, como tribunal autónomo que nace por voluntad política y vocación democrática del propio gobernante, efectivamente realiza funciones jurisdiccionales, desde el punto de vista material, sin que ello implique violación constitucional, ya que al constituirse en una institución autónoma e independiente del Ejecutivo, resuelve los conflictos que se le presentan con toda imparcialidad, pudiendo afirmar que de los asuntos resueltos, el sesenta por ciento se resuelven en contra del Estado en el ámbito federal, siendo más alto aún el porcentaje en el ámbito local.

Estoy convenido, que los Tribunales Administrativos Autónomos, deben subsistir con la naturaleza jurídica que les imprime la Constitución Federal, y no sólo eso, sino debe propiciarse la creación de nuevos tribunales en aquellos Estados de la República a donde no los han instalado. Por lo que, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe subsistir fuera del Poder Judicial con las características de competencia genérica en toda la materia fiscal y administrativa, plena jurisdicción, órgano colegiado y con Salas Regionales.

¿Debemos modificar, reformar o suprimir un instrumento eficaz que ha logrado restablecer la legalidad de los actos de autoridad administrativa que se emiten al margen de este principio fundamental por una razón estrictamente dogmática?, o en su caso, ¿buscar nuevos mecanismos, cuando el que estamos recorriendo ha mostrado ser el correcto según lo marca la experiencia y la historia?, o más aún, ¿se estará creando una corriente en la que se decida desaparecer todos los tribunales administrativos y con ello la experiencia que a lo largo de estos años han sembrado?

Dichas interrogantes lejos de tener una respuesta dogmática, me avocaría a la trascendencia y evolución que han tenido los tribunales administrativos y en especial el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Y es así, que en estos momentos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo autónomo como hemos dicho y demostrado reiteradamente, con la más amplia competencia jurisdiccional administrativa y tributaria, el cual cumple y si se lo permiten seguirá cumpliendo en forma satisfactoria con la necesidad por la que surgió, de impartir justicia pronta y expedita a los innumerables problemas suscitados entre los particulares y las autoridades administrativas, siempre tratando de cumplir cabalmente con el imperativo artículo 17 Constitucional, para probar así que es necesaria su existencia y como se encuentra concebido, pues tal y como está en la actualidad.

Y si efectivamente, quisiera reformarse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta reforma o cambio estructural debería ser siempre para darle una mayor eficacia de la justicia que imparte, no

para reconstruir algo que actualmente funciona adecuadamente, dotando al Tribunal de mayores atribuciones que le permitan fortalecer el desarrollo de la justicia administrativa en México, para no incluirlo dentro de la esfera del Poder Judicial Federal, pues con ello se destruiría toda la tradición y el prestigio ganados por los Tribunales Administrativos.

Todo lo anteriormente expuesto, constituyen razones suficientes para estimar que los Tribunales Administrativos y, particularmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben subsistir como órgano de justicia, con todas las características que la doctrina y la legislación le asigna, fortaleciendo se desarrollo con el establecimiento tales como la posibilidad de hacer cumplir coercitivamente sus propias sentencias, con lo que se fortalecería más la justicia para los particulares.

Ahora bien, concretizando la polémica de que si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe permanecer donde está actualmente, como órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y para manejar su presupuesto, así como sin ninguna relación jurídica que lo haga dependiente para impartir justicia del Ejecutivo Federal, o que ya deba pasar a formar parte orgánica del Poder Judicial de la Federación; que a últimas fechas se ha especulado en uno o en otro sentido.

Culminando la presente investigación, estimo que no hay razón fundada para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pierda el carácter que lo ha distinguido, de ser un órgano jurisdiccional por completo autónomo para emitir sus fallos, así como en cuanto a su estructura orgánica y al manejo del procedimiento contencioso

administrativo que se lleva ante el mismo se plantean; además de que al promoverse cualquier cambio de adscripción al otro Poder Federal, se perdería como ya hemos apuntado, una valiosísima experiencia jurisdiccional de más de sesenta años, dentro de los cuales se ha caracterizado por una alta especialización y por una consistente imparcialidad al momento de resolver los asuntos que se le presentan.

Por otro lado, de buscarse el cambio de adscripción de este órgano jurisdiccional se tendría necesariamente que reformar las bases constitucionales en que se sustenta la existencia de este y de los demás tribunales administrativos autónomos y especializados; desperdiándose el proyecto inicialmente concebido y coartando la consistente evolución que ha tenido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Bien puede decirse que la jurisdicción contenciosa administrativa actual, concretiza múltiples esfuerzos en los que todos los actores participantes tienen indudable mérito, porque su evolución ha surgido de la necesidad misma expresada por juzgadores, hecha valer por teóricos y postulantes, aceptada por las autoridades y reconocida por los hacedores de la ley, de que una eficaz impartición de justicia sólo tiene sentido cuando el Tribunal en la composición de los litigios goza de poderes plenos para conocer, sentenciar y mandar."⁹⁴

La realidad del trabajo jurisdiccional de este órgano puede resumirse claramente en los logros y prestigio obtenido a lo largo de estos 65 años de vida del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que día a día a refrendado sus atributos de imparcialidad, honestidad y

⁹⁴ María del Consuelo Villalobos Ortiz, El contencioso administrativo México-Francia, Memoria del Seminario Internacional 1999, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2001, p.255.

eficiencia, así como el buen desempeño de los magistrados que con imparcialidad resuelven los juicios, produciendo como resultado la JUSTICIA.

Es por ello, que mientras los magistrados y secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tengan como cuestión imperante de que la "...obra del Juez, como toda obra humana, exige entrega integral de las fuerzas todas del espíritu: no es la actuación judicial obra pura de inteligencia; la mayor satisfacción, el mejor premio de un Juez, que en su íntima subjetividad nadie podrá disputarle, no es la contemplación marcista de una sentencia bellamente elaborada, sino la alegría de haber contribuido a la reparación de un agravio. La venda que cubre los ojos de Temis no adquiere transparencia si no se impregna en espíritu de amor y el mejor Juez no es el más erudito, sino el que se da cabal cuenta de que el prójimo es el próximo y el próximo es el PARTICULAR QUE DEMANDA SU JUSTICIA"⁹⁵, con lo que se seguirá confiando y reforzando los cimientos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁹⁵ Mariano Azuela, artículo La obra del tribunal fiscal de la federación, como nació y como vive después de 20 años de servir al país, Revista La justicia, Tomo XXVII, No. 321, México 1957, pp. 24-25.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El contencioso administrativo fue forjado en nuestro país en el siglo XIX, dentro de los diversos matices liberales y bajo una interpretación rígida de la división de poderes, encabezada por el Ministro Vallarta. En este sentido, el conocimiento de la materia contenciosa administrativa estuvo bajo la monopolica tutela del Poder Judicial Federal bajo la Constitución de 1857 y durante ochenta años hasta 1937 se desconoció la jurisdicción autónoma de lo contencioso-administrativo, forjada bajo el régimen de la Constitución de 1824 y sus reformas por la Ley de Teodosio Lares de 1853.

SEGUNDA. En 1936 con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se rompe la tradición judicialista o angloamericana que hasta ese año, había detentado el conocimiento de la materia contenciosa-administrativa, toda vez que dicho tribunal no se encuadró en el Poder Judicial Federal sino tendría su residencia dentro del Poder Ejecutivo Federal, jurisdicción administrativa especializada y autónoma que se constitucionalizó a partir de 1967.

TERCERA. El sistema de Justicia Administrativa en México, es un resultado no de una copia del sistema Francés o angloamericano, sino un sistema contencioso administrativo al estilo mexicano, que guarda características propias, que han pasado por muchas vicisitudes su establecimiento, pero esta lucha por constituirse es para siempre, ya que es un órgano que reclamaba la sociedad en su conjunto y que representa un logro para los gobernados a fin de restablecer el imperio de la legalidad y la JUSTICIA.

CUARTA. La Justicia administrativa en su sentido más amplio, comprende a la jurisdicción administrativa, al proceso administrativo, al contencioso administrativo, y en si a todos los instrumentos jurídicos que se han establecido para la protección y tutela de los derechos de los gobernados, frente a la actividad administrativa, queriéndose proteger el conjunto de intereses y reclamos de la sociedad.

QUINTA. La jurisdicción administrativa debe entenderse como la función pública a cargo de autoridades administrativas, (tribunales administrativos dentro de la esfera jurídica del poder ejecutivo) y autoridades judiciales (tribunales judiciales, a través del juicio de amparo), que tiene por objeto resolver las controversias que se planteen entre dos partes contrapuestas (particular y Estado), dentro de una esfera jurídica demarcada por el Estado, función que decidirá de manera obligatoria e imparcial la solución a las controversias que se planteen.

SEXTA. El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra contenida en el artículo 17 Constitucional, precepto que estatuye que para la debida impartición de la justicia que merece todo gobernado; debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan la tarea de impartir justicia; debe ser gratuita a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial para lograr se objetive en sentencias estrictamente apegadas a la ley; deben ser los tribunales de justicia independientes, independencía de que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la Ley.

SEPTIMA. El derecho del particular a la prestación jurisdiccional, como un derecho subjetivo de carácter individual, es ahora en los albores de este siglo, un derecho social cuya proyección se ha configurado en un verdadero derecho de acceso a la JUSTICIA.

OCTAVA. Con el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, por primera vez se establece un verdadero procedimiento contencioso-administrativo para resolver las controversias entre los particulares y el Estado, dentro del marco del propio Poder Ejecutivo, a efecto de controlar la legalidad de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes de este último, en materia fiscal, por medio de un organismo jurisdiccional especializado, independiente tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de cualquier otra autoridad administrativa.

NOVENA. La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la de un contencioso-administrativo mixto, pues dada la especial y heterogénea Jurisdicción de que esta dotado, tiene características de un contencioso de anulación como el de plena jurisdicción.

DECIMA. Es destacable, que uno de los esfuerzos por fortalecer la justicia administrativa en nuestro país, ha sido sin duda la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada con fecha 15 de diciembre de 1995, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en virtud del decreto publicado el 31 de diciembre del 2000, a través del cual se adiciona y reforma la Ley Orgánica antes citada, para dotar al Tribunal, de la competencia para conocer de casi la totalidad de las materias administrativas federales.

DECIMO PRIMERA. Es imperante señalar que el fin que se persigue con la creación de los tribunales administrativos, es el de juzgar los actos de la administración en cuanto perjudiquen intereses de los particulares,

con el objeto de verificar si dichos actos emanados del poder Ejecutivo se ajustan a las disposiciones legales en vigor.

DECIMO SEGUNDA. Desde que se creó en nuestro país el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hace 65 años, se han venido exteriorizando una serie de críticas en cuanto al quehacer jurisdiccional que realiza, pero afortunadamente en su mayoría han quedado sin peso específico frente a los aciertos y resultados tangibles obtenidos día a día, siendo indiscutiblemente el juicio de nulidad o contencioso administrativo el elemento más importante para la impartición de Justicia Administrativa.

DECIMA TERCERA. El sistema contencioso administrativo, debe seguir basándose en una estructura jurisdiccional estrictamente administrativa y no judicial, porque la primera esta formada por jueces especializados y la segunda por jueces que carecen de la experiencia y de la especialización de los jueces administrativos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DEIMO CUARTA. Por las razones expuestas, deben considerarse estas suficientes para estimar que los tribunales administrativos, y particularmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben subsistir como órganos de justicia delegada, con todas las características que la doctrina y la legislación le han asignado, fortaleciendo su desarrollo con el establecimiento de facultades amplias tales como la posibilidad de hacer cumplir coercitivamente sus sentencias, fortaleciendo a su vez la justicia que claman los gobernados.

DECIMA QUINTA. No existen actualmente argumentos o razonamientos fuertes y consistentes para promover la adscripción del Tribunal Federal

de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque desde siempre se ha conducido con la imparcialidad y honestidad requeridas para el desempeño de sus delicadas atribuciones; y en cambio de hacerse las gestiones y aprobarse el cambio se perdería irremediabilmente la valiosísima experiencia y la alta especialización, adquiridas lo largo de seis décadas de fructífera y esforzada labor.

DECIMO SEXTA. De una investigación de campo realizada en el Tribunal Federal Electoral, obtuve la distinción, que si bien dicho Tribunal Federal Electoral perteneció al Poder Ejecutivo es de señalar que dicho Tribunal al pasar al poder Judicial, éste pasa con la misma estructura y autonomía que siempre tuvo, destacándose que lo único que obtienen es una autonomía presupuestal sin que haya habido un cambio trascendental, ya que este tribunal al igual que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, era un tribunal híbrido enclavado en el Poder Ejecutivo realizando funciones inherentes al Poder Judicial, constatando que dicho cambio únicamente forja o mantiene una hegemonía respecto a una de las teorías de la división de poderes.

DECIMO SEPTIMA. En efecto, sin han de realizarse cambios en la impartición de justicia administrativa, estos debieran ser avocados a los requerimientos reales y prioritarios de la comunidad, y sean por ello, la expresión correcta que ofrezca a los gobernados la justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que ofrece el artículo 17 Constitucional respetando los valores esenciales y la experiencia histórica de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Armienta Calderón, Gonzalo, ***El Proceso Tributario en México***, Editorial Trillas, México 1977.
- Armienta Calderón, Gonzalo, ***La Reforma Judicial y los Tribunales Administrativos***.
- Burgoa Ignacio, ***Las Garantías Individuales***, México, Editorial Porrúa 1995.
- Carrillo Flores, Antonio, ***La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México***, Tomo I, México, Derechos Reservados del Tribunal Fiscal de la Federación reedición 2000.
- Carrillo Flores, Antonio, ***La Justicia Federal y la Administración Pública***, México 1973.
- Cámara de Diputados Congreso de la Unión, ***Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano***, Tomo I, Editorial Porrúa S.A., México 1978.
- Cámara de Diputados Congreso de la Unión, ***Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano***, Tomo III, Serie VI, Volumen I, Edición Cuarta, México 1994.
- Fix Zamudio, Hector, ***Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano***, Editorial Colegio Nacional de México, 1983.
- Fix Zamudio, Hector y Cossío Díaz José Ramón, ***El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano***, México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1996.
- González de la Vega, Rene, ***La Justicia logros y retos***, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Hedúan Virues Dolores, ***Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación***, Editorial Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México 1971.

- Lomeli Cerezo, Margarita, **Procedimiento Contencioso en el nuevo Código Fiscal de la Federación**, Editorial Estudios Fiscales, México 1981.
- López Ríos, Pedro, **La Justicia Administrativa en el Sistema Federal**, México, Universidad de Guanajuato, 1995.
- Martínez Lara, Ramón, **El sistema Contencioso Administrativo en México**, México, Editorial Trillas, 1990.
- Memoria del Seminario Internacional, **El Contencioso Administrativo México-Francia**, México D.F. Derechos Reservados Tribunal Fiscal de la Federación y el Instituto Nacional de Administración Pública, Primera Edición 2001.
- Nava Negrete, Alfonso, **Derecho Procesal Administrativo**, Editorial Porrúa, México 1959.
- Novena Reunión Nacional de Magistrados**, Editorial Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000.
- Ovalle Fabela José, **Estudios de Derecho Procesal**, Editorial UNAM, México 1981.
- Octava Reunión Nacional de Magistrados**, Derechos Reservados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1999.
- Serra Rojas Andrés, **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, S.A., Tomo II, México 1981.
- Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, **Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación**, México, 1995.
- Vázquez Alfaro, José Luis, **Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano**, México Editorial UNAM, 1991.

HEMEROGRAFIA:

Armienta Calderón Gonzalo, *Artículo la garantía constitucional procesal de acceso a la justicia fiscal*, **Conferencia sustentada en el XV Congreso Nacional México-España**, organizado por el Colegio Nacional de Profesores e investigadores de derecho fiscal y finanzas públicas, A.C. México de 10 a 12 de octubre de 1990.

Armienta Calderón Gonzalo, *Artículo El Sistema Mexicano de Justicia Administrativa*, **Revista de la Facultad de Derecho**, México, Nos. 169-170-171, enero-junio 1990.

Acuerdo G/10/2001, emitido por el Pleno de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la sesión de 18 de enero del 2001.

Cáceres García Jorge Alberto, *Artículo evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación*, **Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal**, no. 3, México, enero-marzo 1997.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre del 2000, Decreto a través del cual se reforma y adiciona artículos a la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Sección.

García Domínguez Miguel Ángel, *Artículo del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda*, **Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal**, No. 57, agosto 1997.

Mariano Azuela, *La obra del Tribunal Fiscal de la Federación como nació y como vive después de 20 años de servir al país*, **Revista la Justicia**, Tomo XXVII, No. 321, México 1957.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial McGraw-Hill, México 1997.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México, 2000.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial ISEF, México 2001.

Ley de Justicia Fiscal de 1936.

DICCIONARIOS:

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ***Diccionario Jurídico Mexicano***, Editorial Porrúa, S.A., México 1995.

Palomar de Miguel Juan, ***Diccionario para juristas***, Editorial Porrúa S.A., México 2000.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIV, Argentina 1961.

MEDIOS ELECTRÓNICOS:

Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

IUS 2000, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.