

881039

1

UNIVERSIDAD FRANCO MEXICANA



"formatio hominis"

LA REFORMA ESTRUCTURAL DEL
PROCEDIMIENTO DE ANULACIÓN
DENTRO DEL PROCESO CONTENCIOSO
TRIBUTARIO EN MÉXICO

TESIS

Para obtener el título de:

LICENCIADO EN
DERECHO

P R E S E N T A :

HÉCTOR MIGUEL ÁNGEL MORALES
KERLEGAND

Naucalpan de Juárez Estado de México, Julio del 2003

A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

LA REFORMA ESTRUCTURAL DEL PROCEDIMIENTO DE ANULACIÓN DENTRO DEL PROCESO CONTENCIOSO TRIBUTARIO EN MEXICO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y EVOLUCION HISTORICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO EN MEXICO

1.1.- El Procedimiento contencioso Tributario, en los albores del México independiente alza la promulgación de la Constitución de Querétaro (1824 - 1917).....	1
1.2.- Evolución del contencioso administrativo mexicano y del Tribunal Fiscal de la federación, a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, hasta nuestros días.....	8

CAPITULO II

NOCIONES GENERALES Y CONCEPTO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA

2.1.- La Autoridad Administrativa y los órganos jurisdiccionales.....	29
2.2.- El procedimiento contencioso administrativo.....	42
2.3.- Análisis del acto administrativo y su trascendencia en el procedimiento contencioso administrativo.....	54

B

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO TRIBUTARIO EN MEXICO

3.1.- Análisis de las diferentes clases de procedimientos contenciosos reconocidos por la Doctrina.....	64
3.2.- El contencioso administrativo de Plena Jurisdicción en oposición al contencioso administrativo de anulación.....	70
3.3.- El problema de la jurisdicción dentro del contencioso administrativo mexicano, crítica a la opinión del licenciado Gregorio Sánchez León.....	74
3.4.- El contencioso administrativo tributario mexicano como un juicio de anulación que avanza hacia la plena jurisdicción.....	81

CAPITULO IV

LA INFLUENCIA DEL DERECHO FRANCÉS EN EL DESARROLLO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

4.1.- El principio de la separación del poderes y la creación de una jurisdicción administrativa independiente.....	89
4.1.1 La dualidad de jurisdicciones dentro de la Teoría de la División Tripartita de los Poderes.....	99
4.2.- El Consejo de Estado Francés como órgano supremo de la jurisdicción administrativa francés.....	105
4.3.- Los tribunales administrativos y la interpretación del Principio de la División de Poderes en nuestros días.....	108
4.4.- Razones prácticas que hacen necesaria la existencia de órganos jurisdiccionales en materia administrativa.....	113
4.5.- Puntos de convergencia entre el	

C

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedimiento contencioso francés y el mexicano.....	117
---	-----

CAPITULO V

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

5.1.- La naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación vista a la luz de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	121
5.2.- Estructura y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, análisis de su Ley Orgánica.....	129
5.3.- Principios Procesales que rigen la actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación y la procedencia del juicio contencioso administrativo en materia tributaria, sus semejanzas con el Juicio de Garantías promovido ante los Tribunales Federales (Artículo 103 y 107 Constitucionales).....	139
CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFÍA.....	154

D

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

**ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
TRIBUTARIO EN MÉXICO.**

**1.1.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSOS
TRIBUTARIO, EN LOS ALBORES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE
HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE
QUERÉTARO (1824-1917).**

El primer antecedente legislativo, respecto del Tribunal que resolvía los conflictos administrativos en materia fiscal, lo fue sin lugar a dudas el artículo primero de la base quinta de las leyes constitucionales de 1837, sin embargo cabe hacer mención que este órgano contaba con una naturaleza judicial, pues dependía de ese poder al señalarse:

"Artículo 1.- 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

juzgados de primera instancia."¹

Con posterioridad los órganos encargados de resolver los conflictos en materia administrativa, dejaron de formar parte del poder judicial.

Como diverso antecedente en materia de procedimiento contenciosos Tributario se haya referido a la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 25 de mayo de 1853, ordenamiento en el que se estableció que no era de la competencia de la autoridad judicial el conocer sobre los negocios administrativos, estableciendo que estos eran:

"Artículo 1.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas."²

Siguiendo con el análisis de la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, estableció como autoridad es cuestiones administrativas a los Ministros de Estado, Consejos de Estado, los

¹ Tena Ramírez, Felipe, "Leves Fundamentales de México 1808-1992", Editorial Porrúa, 20ª. Edición, México 1997, P 230.

² Margain Manautou, Emilio, "De lo Contencioso Administrativo de la Anulación o de Ilegitimidad", Editado por la UASLP, 1ª. Edición, México 1986, P. 29.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gobernadores de Estado, de Distrito y lo Jefes Políticos, estableciendo la atribución para conocer de los procedimientos contenciosos en su artículo 4° que señala:

"Artículo 4°.- Habrá en el consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República."³

El propio ordenamiento en comercio estableció que ante la controversia de la competencia entre la autoridad administrativa y la judicial correspondería a la corte el dirimir esta circunstancia al señalar el artículo 6°:

"Artículo 6°.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala, y sólo

³ Ibídem, P. 30.

votará en caso de empate para decidirlo."⁴

Por lo que respecta al procedimiento llevado a cabo ante el consejo de Estado, en relación a los recursos administrativos que se podían hacer valer el autor Gabino Fraga señala:

"El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa consistía en que primeramente debería presentarse una reclamación al Ministro respectivo; si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería pasarse a la sección de lo contenciosos del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General; dentro del término de veinte días, el Procurador debería contestar la reclamación. Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse, dentro de los quince días siguientes, la resolución. Se ordenaba que la resolución se notificara a las partes y se pasaran copia de ella a todos los ministros. Tanto los Ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del gobierno en consejo de

⁴ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno."⁵

Con posterioridad a la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 1853, y surgieron conflictos en el sentido de que el poder ejecutivo invadía esferas del poder judicial, al señalar la constitución de 1857, una división de poderes, así al referirse a ello el autor Raúl Rodríguez Lobato señala:

"Con la promulgación de la Constitución de 1857, que consagró categóricamente la división de poderes, desapareció cualquier vestigio de jurisdicción especial para lo contenciosos administrativo, quedando dicha jurisdicción en la esfera de la competencia de los tribunales por medio del juicio de amparo. Sobre éste problema, Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía que era anticonstitucional la existencia de tribunales administrativos porque se violaba la división de poderes que recogía la Constitución de 1857, ya que al haber tribunales administrativos, se reunían dos poderes, el ejecutivo y el judicial, en materia administrativa, en

⁵ Citado por Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 36ª. Edición, México 1997, P. 449, 450.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una sola persona, el Presidente de la República."⁶

Como tesis contraria a lo señalado por Ignacio L. Vallarta, se estableció una diversa en la que se sostenía que el poder judicial velaba por todo acto administrativo al señalar:

"La verdad es que no hay una sola de las cuestiones antes contencioso-administrativas que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales. Estos conocen de todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de la Constitución o las leyes federales, de todas aquellas en que la Federación fuere parte, de las que versan sobre derecho marítimo, de las que se suscitan a consecuencias de los tratados con las naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos y cónsules y aquéllas en que las entidades federativas fueren partes interesadas; demostrando esta ligera enumeración cómo lo contencioso administrativo se halla hoy involucrado dentro de una justicia amplísima que no ha existido en los regímenes centrales.

⁶ Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal". Editorial Harla, 2ª. Edición, México 1996. P. 265.

La tesis que examinamos considera que ella no se invalida por el hecho de que existan determinadas prerrogativas a favor de la Administración. Tenga en buena hora, dice Algara en su trabajo citado, algunos privilegios a favor del fisco y algunas facultades que atemperan el principio, pero éste no deja por eso su carácter primordial, y el mismo letrado concluye diciendo: Como si lo expuesto no fuera bastante, viene en auxilio del individuo para dar carácter a nuestro sistema el recurso extraordinario y privilegiado de amparo, que nulfica todos los actos de toda autoridad que violan las garantías individuales."⁷

Por último queremos hacer breve referencia a la Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de Febrero de 1927, ordenamiento que contemplo un juicio de oposición en contra del acto de molestia, así al referirse a ello Emilio Margañ Manautou señala:

"Establecía en su Capítulo V un juicio de oposición, que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución: sin que en

⁷ Citado por "Derecho Administrativo" Ob. Cit., P. 452. 453.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa.

Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa. Si la oficina exactora no recibía presentado la demanda, o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución."⁸

1.2.- EVOLUCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO Y DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A PARTIR DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936, HASTA NUESTROS DÍAS.

Aún cuando las constituciones de 1857 y de 1917, establecieron la inconstitucionalidad del Tribunal Contencioso Administrativo, este prevaleció al grado de que se creó una nueva ley que lo reguló en forma más específica, al respecto el autor Francisco Manzanero Escutía señala:

⁸ Citado por "De lo Contencioso Administrativo de la Anulación o de Ilegitimidad", Ob. Cit., P. 32.

"Ahora bien, a pesar de la interpretación dada a las Constituciones de 1857 y 1917, en el sentido de considerar la creación de Tribunales Administrativos que conocieran de controversias originadas por actos de la Administración, incompatible con el sistema de división de poderes, en 1936 se operó un cambio radical en el sistema jurídico mexicano con la creación del primer Tribunal Contenciosos Administrativo a nivel federal, como lo fue y lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado en sus orígenes a conocer exclusivamente de controversias de carácter fiscal."

Podemos señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación surge a partir de la ley de Justicia Fiscal decretada por el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río, el 27 de agosto de 1936, publicada el 31 del mismo mes y año, al referirse a este ordenamiento el autor Sergio de la Garza señala:

"En otro lugar escribimos que la expedición de la Ley de Justicia Fiscal constituyó un acontecimiento que ha ejercido una profunda influencia en el campo de la justicia tributaria en México, pues al crear el Tribunal

* Manzanero Escutia, Francisco, "Barra Mexicana-Colegio de Abogados", Editorial Themis, S.A., 1ª. Edición, México 1998, P. 41.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fiscal de la Federación como tribunal administrativo de anulación en materia fiscal, ha hecho posible que se desarrolle una doctrina propia que ha robustecido la labor legislativa en dicha materia y ha creado un clima de confianza y mutuo respeto entre los contribuyentes y el Fisco federal, por el conocimiento, la ponderación y la equidad de sus resoluciones.

La Ley de Justicia Fiscal fue la precursora, en el importante aspecto de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y de la reglamentación del procedimiento contencioso-administrativo de anulación, del Código Fiscal de la Federación, el cual incorporó y amplió la ley de Justicia Fiscal y por primera vez, en el continente americano, reunió en un solo cuerpo de leyes las normas generales del derecho tributario. Este Código entró en vigor el 1º de enero de 1939." ¹⁰

Este primer dispositivo legal en el que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, estableció las circunstancias que justificaban la creación de tal organismo, brindando una explicación del porqué no era inconstitucional el Tribunal, así su exposición de motivos señaló:

¹⁰ De la Garza, Sergio F., "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México 1969, P. 65.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, puede conceder un recurso o medida de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativo (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de reconsideración y el jerárquico sino también los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido, funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad."

El ordenamiento en comento, estableció que el Tribunal Fiscal de la Federación era independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad aún cuando se hallaba supeditado jerárquicamente al Ejecutivo Federal, toda vez que sus resoluciones se daban en representación de esta, asimismo cabe señalar que sus integrantes eran nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, de tal forma que este se hallaba integrado de la siguiente manera:

"Artículo 2º.- El Tribunal Fiscal de la Federación se compondrá de quince Magistrados y funcionará en pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una. tendrá un presidente que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto. El magistrado designado como Presidente presidirá además la Sala de la que se forme parte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El presidente del Tribunal será suplido en sus faltas accidentales o en las temporales que no excedan de quince días, por los Presidente de las Salas en orden numérico. En las faltas que excedan de dicho término, el Tribunal elegirá al magistrado que deba substituirlo.

Cada sala tendrá también un presidente que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto."

Por lo que respecta a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación y propiamente de las Salas, que es la que nos interesa a efecto de establecer el procedimiento, el artículo 14 dispuso:

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

I.- Contra las resoluciones de la Secretaria 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

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

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

V.- Contra el ejercicio de la facultad económico-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; o los bienes embargadas 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podía 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 la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 42 y 45."

Es evidente, que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación eran las competentes para conocer respecto de las resoluciones que determinaban un crédito fiscal, así cualquier particular que se hallase agraviado por un crédito de esta naturaleza, debería de recurrir ante ellas durante el término de quince días

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

posteriores a que tuviera conocimiento de la resolución que se pretendía impugnar, y al igual que cualquier demanda esta, debía contener el nombre y domicilio del promovente así como el de la autoridad, la resolución que se impugne, los hechos y fundamentos de derecho que crea pertinentes el actor y desde luego debería de acompañar las pruebas que estimare convenientes, cabe señalar que si la demanda se promovía por un representante legal este debía de acreditar su personalidad.

Cabe señalar, que si la demanda era prevenida el actor contaba con el término de tres días para subsanar cualquier irregularidad y de no ser así se tenía por no presentada, asimismo queremos señalar que se estableció lo referente a la suspensión provisional del procedimiento administrativo de ejecución a efecto de que en tanto se resolviera el juicio, no se afectaría al particular, sin embargo para ello se requería garantizar el crédito fiscal como lo refiere el artículo 42 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 que dispuso:

"Artículo 42.- la interposición de la demanda en los juicios de oposición, no suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, sino cuando el actor asegure el interés fiscal a satisfacción del Tribunal,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mediante:

- a).- Depósito o prenda;
- b).- Fianza;
- c).- Hipoteca;
- d).- Embargo precautorio.

En este último caso, el Tribunal Fiscal comunicará su resolución a la correspondiente autoridad ejecutora para que ésta proceda a practicar el secuestro. Cuando la oposición se interponga contra un cobro que por su cuantía pueda afectar el equilibrio del Presupuesto, el Tribunal ordenará que se constituya depósito en la Tesorería."

Una vez notificada la demanda, el demandado tenía el término de diez días para dar contestación a la misma, debiéndose contestar todos los hechos que se le impute y acompañando las pruebas que estime necesarias respecto de su dicho, existiendo la presunción legal de los hechos si no se da la contestación a estos, o bien sino se acompañasen las pruebas pertinentes.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936 fue escueta en cuanto al procedimiento, y solo bástenos agregar que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una vez que se admitía la demanda, se señalaba fecha dentro del mes siguiente para la audiencia y fallo, de tal forma que se leían la demanda, la contestación de esta y si existía la manifestación de un tercero interesado, asimismo se procedía a resolverlo los incidentes si es que hubiera estos y desahogándose las pruebas, procediéndose a la etapa de alegatos donde las partes debían alegar lo que a su interés conviniera, con lo cual se daba por terminada la audiencia, aunque cabe señalar que la valoración de las pruebas se hacía conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria y hecha la valoración, se emitía el fallo del Tribunal Fiscal de la Federación que desde luego ya tenía fuerza de cosa juzgada.

Con posterioridad y a efecto de eliminar los problemas que se suscitaron en relación con la inconstitucionalidad del juicio de amparo, se reformó el artículo 104 en su fracción primera quedando de la siguiente forma:

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

I De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común, de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra la sentencia de segunda instancia o contra las de los Tribunales Administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos..."

Siguiendo con el devenir histórico del Tribunal Fiscal de la Federación y del procedimiento contencioso-administrativo, encontramos el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, publicado al día siguiente siendo todavía Presidente en aquel entonces el C. Lázaro Cárdenas del Río, este ordenamiento legislativo fue más completo que su antecesor estableciéndose cuestiones novedosas como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo referente a los sujetos al nacimiento y exigibilidad de los créditos fiscales, a la extinción de estos, a la condonación y reducción, a la prescripción, a la cancelación o incobrabilidad o incosteabilidad del cobro, a la fase oficiosa del procedimiento tributario, a los órganos para la determinación y ejecución de los créditos fiscales, a la ejecución de las resoluciones administrativas en materia fiscal, al requerimiento de pago, al secuestro administrativo, se estableció asimismo las tercerías, lo referente a los remates, a las infracciones y sanciones, al procedimiento para imponer estas, los delitos y las sanciones y las penas.

Por lo que respecta al procedimiento contencioso-administrativo este se reguló en forma muy similar, estableciéndose algunas pequeñas diferencias así respecto de la demanda encontramos:

"Artículo 179.- La demanda deberá presentarse directamente al Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que se haya notificado la resolución impugnada, excepto si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la República o cuando fallezca durante el plazo a que este artículo se refiere, pues entonces el término para iniciar el juicio será de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuarenta y cinco días.

En el caso de la fracción VII del artículo 100, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes al en que se haya hecho saber la resolución al interesado."

Por lo que respecta a la suspensión del procedimiento administrativo los plazos se extendieron de veinticuatro horas a setenta y dos, estableciéndose una suspensión provisional por quince días como lo refiere el artículo 190:

"Artículo 190.- Cuando se solicite que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada, admitida la demanda se enviará copia de ella a la autoridad respectiva para que se informe dentro de las setenta y dos horas sobre el monto del interés fiscal y sobre si existe o no garantía presentada por el actor.

Recibida la solicitud de informes, la autoridad fiscal suspenderá provisionalmente sus procedimientos, durante el término de quince días.

Si la autoridad fiscal no informa dentro del plazo anterior, se presumirá que son ciertos los hechos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que al respecto afirme el actor.

Recibido el informe o transcurrido el plazo referido, el Tribunal, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, determinará si debe o no prestarse la garantía y, en su caso, cuál debe ser ésta."

Por lo que respecta a la audiencia y al fallo, esta vario sólo exclusivamente respecto de los sobreseimientos en términos de la fracción II del artículo 196 que dispuso:

"Artículo 196.- En el mismo auto en que se dé entrada a la demanda, se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de un mes.

El orden de la audiencia será las siguientes:

I.- Se leerán la demanda, la contestación y el escrito del tercero interesado.

II.- Se dictarán, aun de oficio, los sobreseimientos que procedan respecto de las cuestiones que impidan se emita una decisión en cuanto al fondo y se resolverá cualquiera otra cuestión incidental que se presente, recibéndose, previamente,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las pruebas y escuchándose las alegaciones que formulen las partes sobre el particular..."

Cabe señalar, que pese a que fue mas prolífero el Código Fiscal de la Federación que la Ley de Justicia Fiscal, siguió aplicándose de forma supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por lo que respecta a la integración de Código Fiscal de la Federación este siguió siendo integrado por quince Magistrados y funcionando en salas y pleno, quienes durarán en su cargo un año, permaneciendo en idénticas condiciones que lo señalado en la Ley de Justicia Fiscal.

Con posterioridad vuelve a reformarse nuestra Constitución en su artículo 104 en el año de 1946, adicionándose dos párrafos a la fracción primera, estableciéndose que las Leyes Federales podría crear Tribunales Contenciosos-Administrativos con autonomía en sus fallos y dotando a la autoridad emisora del crédito fiscal, para que pudiera interponer el recurso de revisión como lo señalo la reforma referida al establecer:

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Federación conocer:

I De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común, de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.

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

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencias de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra la sentencia de segunda instancia o contra las de los Tribunales Administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos..."

Siguiendo con el devenir histórico de nuestro país y propiamente de la Legislación que regula al procedimiento contencioso-administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, encontramos al Código Fiscal de la Federación de 30 diciembre de 1966, el cual fuera decretado bajo el mandato constitucional del entonces Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz el 28 de diciembre de 1966, siendo publicado al año siguiente el 19 de enero en el Diario Oficial de la Federación.

No queremos profundizar mucho en el tema, toda vez que por ser motivo de análisis en capítulos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

subsecuentes, hemos solo querido señalar algunas circunstancias de la creación del Tribunal fiscal de la Federación y del Procedimiento que se lleva ante ella, así al referirse a este ordenamiento el autor Sergio de la Garza señala:

"Al definir su campo de aplicación, establece que la materia fiscal, integrada por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, es decir, por todos los ingresos públicos y privados del Fisco Federal, se rige en primer término por las leyes fiscales respectivas y sólo en defecto de éstas, es decir, cuando no establezcan norma específica, operarán las disposiciones del nuevo Código y, en último caso, el Derecho Común.

El nuevo Código se divide en títulos, los títulos en capítulos y algunos capítulos en secciones. El Título Primero contiene las Disposiciones Generales, el Título Segundo se denomina Disposiciones Sustantivas; el Título Tercero tiene como epígrafe Procedimiento Administrativo y el Título Cuarto Procedimiento contenciosos. Ha desaparecido toda la reglamentación relativa al Tribunal Fiscal de la Federación de la cual se ocupa su propia Ley orgánica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo demás, el nuevo Código no introdujo innovaciones realmente trascendentales; en algunos casos se aprovecha la experiencia para ofrecer una mejor organización y redacción de las normas, otorga un tratamiento más igualitario a los contribuyentes frente a la administración y refunde muchos preceptos del anterior Código." 11

Por lo que respecta al procedimiento en sí este en forma sustancial no tuvo grandes reformas y solo se adiciono en algunos aspectos.

11 Ibidem. P. 66.67.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II**NOCIONES GENERALES Y CONCEPTO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA****2.1.- LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.**

En principio consideramos pertinente establecer quién es la autoridad administrativa y quién el órgano jurisdiccional, así por autoridad debemos entender el ente jurídico facultado por la ley para realizar determinados actos de autoridad, al respecto Rafael Martínez Morales señala:

"De manera amplia, podemos afirmar que se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, pueden tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas dichas decisiones.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cumplir sus decisiones. Es de mencionar que este criterio, sostenido con anterioridad por Ignacio L. Vallarta, permite ampliar el alcance del juicio de amparo."¹²

Por su parte, el afamado autor Ignacio Burgoa señala:

"Autoridad es aquel órgano estatal, de piso o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa."¹³

Por último el maestro Miguel Acosta Romero al referirse a la autoridad establece, que esta se dará también de organismos descentralizados y empresas de estado, aún cuando sus facultades de autoridad se hayan limitadas en términos de lo preceptuado por la ley al señalar:

"Cuando los órganos de la Administración

¹² Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo", Editorial Harla, 5ª. Edición, México 1998, P. 220.

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio, "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 33ª. Edición, México 1997, P. 338.

Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridades. El problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y en otros todavía no se define claramente ese carácter (Universidad Nacional Autónoma de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etc.)."¹⁴

Consideramos indispensable que antes de proceder con nuestro tema de tesis establecer que debemos entender por centralización, desconcentración y descentralización, así respecto de la primera el autor Gabino Fraga señala:

"La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 13ª. Edición, México 1997, P. 632.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esas relaciones de jerarquía implican varios poderes que mantiene la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior." ¹⁵

En nuestro sistema Jurídico la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, la Administración Pública en su conjunto se haya encargada al Poder Ejecutivo Federal, el cual se auxiliara de los diversos órganos y secretarías para su ejercicio lo que constituye la administración pública centralizada y como lo refiere el autor Gabino Fraga existe una relación de subordinación que mantiene la unidad de todos los órganos.

La Administración Pública para la atención de determinados asuntos cuentas con las facultades para crear órganos descentralizados, es decir que estos cuentan con cierta autonomía para determinados asuntos pero que desde luego pertenecen al poder ejecutivo, así las cosas el autor Miguel Acosta Romero define a estos de la siguiente forma:

¹⁵ Citado por "Derecho Administrativo" Ob. Cit. Pág. 166

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"La descentralización administrativa es una forma de organización que adapta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen el Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica.
 - b) Patrimonio Propio.
 - c) Régimen Jurídico Propio."¹⁶

Por último la desconcentración administrativa implica la existencia de un órgano que forma parte de la centralización administrativa, que se haya supeditado jerárquicamente y que desde luego no cuenta con personalidad jurídica propia mas sin embargo si tiene una libertad de actuar técnica y al definir Rafael Martínez Morales señala:

" La desconcentración es una de las formas de

¹⁶ "Teoría General de Derecho Administrativo" Ob. Cit. Pág. 357

organización administrativa: modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del Ejecutivo, implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.

Los entes desconcertados forman parte de los órganos centralizados, por tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia."¹⁷

Ahora bien, qué debemos entender por un órgano jurisdiccional, este será el órgano del Estado encargado de resolver una controversia conforme a la competencia y a las facultades que la propia ley le determina, al referirse a la jurisdicción el autor Cipriano Gómez Lara señala:

"Función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de la ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."¹⁸

¹⁷ Citado por "Derecho Administrativo Ob. Cit. Pág. 107-108
¹⁸ Gómez Lara, Cipriano, "Teoría General del Proceso".
Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México,
10ª. Edición México 1997, P. 113.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Atento a lo anterior, el órgano jurisdiccional podrá ser judicial o administrativo, baste citar como ejemplo los juzgados civiles o bien las juntas de conciliación y arbitraje locales y federales, así podemos establecer que todo órgano jurisdiccional es necesariamente autoridad pero no toda autoridad es un órgano jurisdiccional.

Resultaría interminable el establecer cuáles son las autoridades y cuáles son los órganos jurisdiccionales, por lo que nos centraremos en el estudio del Tribunal Fiscal de la Federación, pues este es eminentemente un órgano jurisdiccional.

Resulta propicio el establecer la diferencia entre lo que es un órgano jurisdiccional y un autoridad administrativa, así el órgano jurisdiccional será la autoridad que conforme a la ley tiene las facultades indispensables para dirimir una controversia, en tanto la autoridad Administrativa solo emitirá actos administrativos pero no resuelven una controversia.

Así en materia tributaria existen dos autoridades administrativas principalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que haya su fundamento en la Ley Orgánica de la Administración

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pública Federal, que en términos del artículo 31 dispone:

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

IV.- DEROGADA

V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;

IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

no compete a otra Secretaría;

X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal;

XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los

sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal;

XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

XXII.- (DEROGADA)

XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XXIV.- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;

XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

El Instituto Mexicano del Seguro Social también determina el pago de aportaciones de carácter fiscal, así conforme a su ley tiene estas facultades en términos de lo preceptuado por los artículos 287 y 288 que disponen:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 287. El pago de las cuotas los capitales constitutivos, su actualización y los recargos tienen el carácter de fiscal."

"Artículo 288. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias."

Es evidente que tanto la Secretaría de Hacienda como el Instituto Mexicano del Seguro Social son entes jurídicos, personas morales en cargados de recaudar lo concerniente a la contribución del gasto público tratándose de la Secretaría y de las aportaciones para la protección de la seguridad social, de tal forma que adquieren el carácter de autoridad administrativa al emitir conforme a las facultades que le confieren la ley el acto administrativo referente a las aportaciones que en particular deberá de realizar según sea el caso, así mismo debemos aclarar que ante ambas autoridades se pueden intentar recursos administrativos, en cuyo caso actuaran como un órgano jurisdiccional, es decir que no solo se trata de un acto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de autoridad sino que este resuelve una controversia, conforme a las facultades que le confieren la ley y en este sentido Raúl Rodríguez Lobato señala:

"Las autoridades jurisdiccionales administrativas pueden ser una dependencia del órgano del Estado que tiene a su cargo la ejecución en la esfera administrativa de las leyes tributarias, o un tribunal administrativo dotado de plena autonomía. La primera conoce y resuelve los recursos administrativos en tanto que la segunda los juicios administrativos."¹⁹

Por otro lado existe también la postura de que la autoridad administrativa no tiene facultades jurisdiccionales, y que los recursos administrativos no son más que la facultad que tiene la administración para practicar la revisión de sus propias determinaciones modificándolas, revocándolas o conformándolas siguiendo el principio de auto tutela o auto corrección, el cual según el tratadista Antonio Carrillo Flores:

¹⁹ Citado por "Derecho Fiscal", Ob. Cit. P. 290.

"...Deriva de la posibilidad en que la administración se encuentra para revocar, reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que estas medidas sean la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por el particular, frente a la administración, sino de una acción espontánea, oficiosa, de esta o de una simple denuncia del particular que puede ser interesado en el caos, interés al que el derecho objetivo no ha asociado como consecuencia jurídica la posibilidad de una pretensión individualizada..."²⁰

Ahora bien, como una autoridad netamente jurisdiccional encontramos al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual tendrá competencia en términos de su Ley Orgánica para conocer sobre juicios en contra de resoluciones definitivas dictadas por las autoridades Fiscales Federales y Organismos Fiscales Autónomos, como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social, como ha quedado asentado en páginas anteriores.

²⁰ Citado por. "Derecho Financiero Mexicano", Ob. Cit. P. 756.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En el presente apartado, nos referiremos al procedimiento contencioso llevado a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pues es precisamente ante esta autoridad donde creemos se da un procedimiento jurisdiccional en el que se establece la trilogía procesal, que se da entre el actor, el demandado y el órgano jurisdiccional, toda vez que en los recursos administrativos no existe esta, ya que quien emite el acto y resuelve es la propia autoridad, es decir que se adquiere la categoría de juez y parte, por lo que hemos considerado hablar del procedimiento contencioso ante el Tribunal fiscal de la Federación.

El procedimiento inicia necesariamente con la presentación de la demanda, la cual se puede apreciar como el acto por el cual una persona acude ante el órgano jurisdiccional a efecto de reclamar un derecho, así José Ovalle Favela señala:

"La demanda es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, fórmula su pretensión ante el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

órgano jurisdiccional e inicia un proceso.

De acuerdo con Couture, la demanda es el acto procesal introductorio de (la) instancia, por virtud del cual el actor somete su pretensión al juez, con las formas requeridas por la ley, pidiendo una sentencia favorable a su interés." ²¹

Conforme al Código Fiscal de la Federación, la demanda deberá contener los siguientes requisitos:

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

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

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

²¹ Ovalle Favela, José, "Derecho Procesal Civil", Editorial Harla, 12a. Edición, México 1995, P. 50.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

Cabe señalar, que el actor contará con el término de cuarenta y cinco días para interponer su demanda, contados a partir de la notificación de la resolución que ha de impugnar, y hecho lo anterior se emplazará al demandado el cual contará con igual término para dar contestación a la demanda, la cual deberá contener como requisitos:

El nombre y domicilio del demandado.

La Sala ante la que se promueve y los datos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para identificar el expediente.

Las personas que se autorizan para oír y recibir notificaciones.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento que se hagan valer.

Las excepciones y defensas que se hagan valer.

La contestación a los hechos de la demanda.

Las argumentaciones que a su derecho convengan.

Las pruebas que justifiquen sus excepciones y defensas, y en su caso los incidentes planteados.

Con lo anterior, concluirá la fase postulatoria e inmediatamente después se iniciará la fase probatoria, así será admisible cualquier medio de prueba como son:

La confesión.

Los documentos privados.

Los documentos públicos.

Los dictámenes periciales.

El reconocimiento o Inspección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El testimonio.

Las fotografías, copias fotostáticas y demás elementos.

La presuncional.

Cabe señalar, que a diferencia de la mayoría de los procedimientos, la prueba confesional no se desahogará tratándose de la autoridad mediante la absolución de posiciones, en términos de lo preceptuado por el primer párrafo del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación que dispone:

"Artículo 230.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades."

Fuera de la excepción hecha respecto de la prueba confesional de la autoridad, será admisible cualquier medio de prueba que no sea contrario a derecho o a las buenas costumbres, así una vez ofrecidas las pruebas por las partes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalar, fecha, día y hora para que tenga verificativo el desahogo de las pruebas y desahogadas estas se procederá al cierre de la instrucción, pasándose a la tercera etapa denominada conclusiva, esta etapa a nuestro juicio inicia con la notificación a las partes para que formulen alegatos, en términos de lo preceptuado por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación que dispone:

"Artículo 235.- El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa."

Una vez esgrimidos los alegatos por las partes, que no son otra cosa que las manifestaciones que a su interés convienen respecto de la controversia suscitada y por las que esgrimen sus razonamientos ante el órgano

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurisdiccional, a efecto de establecer la procedencia de su reclamación o bien de las excepciones y defensas que se han hecho valer referentes a esta, el juzgador habrá de resolver emitiendo la sentencia que conforme a derecho corresponda.

La sentencia se puede visualizar desde dos puntos de vista, como acto de autoridad por el cual se resuelve la controversia y como documento en el que se contempla la resolución que pone fin al juicio, así el autor Eduardo Pallares al definirla señala:

"La sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide la cuestión principal ventilada en el juicio o algunas de carácter material o procesal que hayan surgido durante la tramitación del juicio."²²

La sentencia como documento, se haya dividida en tres partes denominadas los resultados, los considerados, y los resolutivos.

Los resultandos es la primera parte de una resolución, la cual contienen la explicación de la

²² Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, 23ª. Edición, México 1997, P. 725.

autoridad por la que es competente para conocer sobre el asunto que se plantea para su resolución, así mismo contienen una narración de la demanda y propiamente de los hechos, así como de la contestación y de las excepciones y defensas que se opusieron, también podrán contener las actuaciones de importancia que pudieran tomarse en cuenta para el fallo.

Los considerandos constituyen la exposición que lleva acabo la sala en relación a los puntos de la litis argumentando todos aquellos razonamientos que se consideraron para llegar a los resolutivos, esta parte de la sentencia contienen principalmente los fundamentos jurídicos que el juzgador empleo para llegar a los resolutivos y al mismo tiempo se establece la motivación del juzgador respecto del sentido de la sentencia, para lo cual también se hacen una valoración de las pruebas ofrecidas por las partes y que el juzgador desde luego tomo en consideración para resolver.

Los resolutivos contienen la fundamentación y motivación que el juzgador realizó para llevar a los resolutivos, es decir que estos serán los razonamientos jurídicos del juzgador y los fundamentos de derecho aplicables al caso concreto.

Los resolutivos constituyen la determinación del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

juzgador por el que se declara la procedencia o improcedencia de la pretensión, hecha valer por los actos en su demanda o en su caso la absolución del demandado o la condena de este según sea el caso, al referirse al procedimiento de la resolución el autor Raúl Rodríguez Lobato señala:

"Las sentencias pueden pronunciarse por unanimidad o por mayoría de votos, por lo tanto, si el proyecto del magistrado instructor es aprobado por los otros dos magistrados se firma y queda elevado a la categoría de sentencia; cuando la aprobación es por mayoría, el magistrado disidente puede limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o puede formular voto particular razonado para lo cual tiene un plazo de 10 días, transcurrido el cual, si no lo formuló, pierde el derecho de hacerlo y debe devolver el expediente y si no lo devuelve incurre en responsabilidad (el Código no indica el tipo de responsabilidad ni cuál será la sanción); si el proyecto del magistrado instructor no es aceptado por los otros magistrados, el fallo se dicta con los argumentos aceptado por los otros magistrados, el fallo se dicta con los argumentos de la mayoría y el proyecto puede

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quedar como voto particular."²³

Con la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación se dará fin al procedimiento ante esta institución, sin embargo si alguna de las partes no esta conforme con esa resolución, podrá interponer en su caso el recurso de revisión en términos de lo preceptuado por el artículo 248 del Código Fiscal, que dispone:

"Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del

²³ Citado por "Derecho Fiscal", Ob. Cit., P. 282.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

a). Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b). La determinación del alcance de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elementos esenciales de las contribuciones.

c). Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d). Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e). Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f). Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en Ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

2.3.- ANÁLISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU TRASCENDENCIA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

A efecto de poder analizar el acto administrativo, se hace indispensable primeramente a este, y al respecto el autor Miguel Acosta Romero señala:

"En nuestra opinión, el acto administrativo es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."²⁴

Por su parte, Rafael Martínez Morales al definir al acto administrativo lo hace en los siguientes términos:

"Consideramos que éste es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.

El concepto indicado en el párrafo anterior, implica excluir de la categoría acto administrativo la actividad reglamentaria, puesto que se habla de consecuencias subjetivas; tampoco comprende los contratos que celebre la administración, ya que se señala que es una declaración unilateral. De igual manera, no se engloban los actos de esencia extra jurídica (operaciones materiales) ni los hechos

²⁴ Citado por "Teoría General del Derecho Administrativo", Ob. Cit., P. 623 y 624.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurídicos."²⁵

Conforme a las definiciones preinsertas, podemos establecer que el acto administrativo tiene como elementos a los sujetos, la voluntad de la autoridad, el objeto y la forma.

Los sujetos necesariamente habrán de ser dos, el sujeto activo que realiza la conducta y que necesariamente habrá de ser la autoridad, y el sujeto pasivo que será el gobernado como lo refiere el autor Gabino Castrejón García al señalar:

"El sujeto en acto administrativo debe ser considerado como activo y pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, el individuo en lo personal.

Uno de los requisitos esenciales para que el sujetos activo pueda ser creador de actos

²⁵ Citado por "Derecho Administrativo", Ob. Cit., P. 218.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativos es la competencia, es decir, la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, es decir, por una ley del Congreso de la Unión o reglamento del Ejecutivo."²⁶

Por lo que respecta a la manifestación de la voluntad, esta es la decisión de la autoridad esta deberá darse por regla general en forma externa, es decir que la autoridad habrá de manifestarla y en este sentido Rafael Martínez Morales señala:

"La manifestación externa o declaración de voluntad es la expresión de una decisión de órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo.

Tal voluntad, de carácter unilateral, debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios, ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitado y conferido conforme a la ley, respectivamente."²⁷

²⁶ Castrejón García, Gabino E., "Derecho Administrativo Mexicano I", Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1º. Edición, México 2000, P. 346 y 347.

²⁷ Citado por "Derecho Administrativo". Ob. Cit., P. 220.

Por lo que respecta al objeto, este en principio debe de ser posible tanto física como jurídicamente y consecuentemente lícito, de tal forma que ha de estar contemplado en la ley como una facultad del órgano administrativo que crea al acto jurídico, así el objeto tradicionalmente se ha dividido en directo e indirecto y al respecto Miguel Acosta Romero señala:

"Objeto directo o inmediato. Es la creación transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada."²⁸

Cabe señalar, que ante la falta de la manifestación externa de la voluntad podrá operar el denominado silencio de la autoridad, el cual produce consecuencias de derecho ante la omisión de la manifestación de la voluntad de la autoridad.

²⁸ Citado por " Teoría General del Derecho Administrativo" Ob. Cit., P. 634 y 635.

El denominado silencio administrativo se da en dos supuestos principalmente en uno de ellos el silencio administrativo traerá consecuencias positivas de tal sentido de que al darse esta se entenderá que la autoridad a dado su anuencia, sin embargo en materia Fiscal el silencio de la autoridad se da en sentido contrario es decir en sentido negativo de tal suerte que al no existir resolución de la autoridad se entenderá como negado lo solicitado y en este sentido el autor Rafael Martínez Morales señala:

"En el derecho fiscal el silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa de la instancia; es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así está previsto por el propio Art. 37 del Código Fiscal de la Federación al establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuestas en el término que corresponde. Comúnmente se le llama negativa ficta."²⁹

Por último, la forma constituye el medio por el cual se exterioriza la voluntad de la autoridad, y en este sentido Rafael Martínez Morales señala:

²⁹ Citado por "Derecho Administrativo" Ob. Cit. Pág. 229

"El acto administrativo generalmente se manifestará por escrito, aunque puede hacerlo de manera verbal.

En la forma escrita de externar la decisión de la administración, han de observarse ciertas reglas o formalidades que la ley y la costumbre establecen; entre ellas mencionamos la fecha, la firma, a quién se dirige, su fundamentación y motivación, etcétera."³⁰

Ahora bien, el acto administrativo se clasifica en diferentes tipos, los cuales pueden ser variados y diversos según el autor que los señale, sin embargo a nuestro juicio y de acuerdo con el maestro Gabino Fraga, pueden existir actos administrativos materiales y jurídicos y al respecto señala:

"Los actos administrativos se pueden clasificar en las dos categorías ya conocidas de actos materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que sí engendran consecuencias jurídicas."³¹

Respecto de esta clasificación, podemos

³⁰ Citado por "Derecho Administrativo". Ob. Cit. P. 220 y 221.
³¹ Citado por "Derecho Administrativo". Ob. Cit., P. 230.

establecer que un acto administrativo que no causa consecuencias jurídicas lo es por ejemplo, aquel que realiza la autoridad en cuanto a su estructura funcional, en tanto que una que produce consecuencias de derecho, pudiera ser cualquiera que causa al particular.

Una diversa forma del acto administrativo, se dará atendiendo a la voluntad que lo crea y en este sentido Gabino Fraga señala:

"Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades."³²

Como ejemplo del acto administrativo de voluntad única, el ejemplo más claro lo encontramos en las sanciones que se imponen con motivo de una falta de tránsito, en tanto que las formadas por varias voluntades se dará por ejemplo en el actuar de comisiones, juntas o incluso en los actos del Presidente que se requiere, por ejemplo el refrendo de los

³²

Ídem.

Secretarios de Estado.

Como último tipo de actos administrativos, encontramos aquellos que habrán de cumplirse forzosamente porque así lo determina la ley y aquéllos en que la autoridad puede realizarlos o no en forma discrecional, al respecto Gabino Fraga señala:

"Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio, reglado o vinculado, y el acto discrecional."³³

Ahora bien, el acto administrativo que emite la autoridad respecto del particular, trasciende al ámbito jurídico del particular no necesariamente para afectarlo sino incluso podrá beneficiarlo, así este deberá darse como hemos apreciado conforme a las facultades que la ley otorga a la autoridad para ello, así la emisión del acto de autoridad y propiamente en materia administrativa produce efectos directos e indirectos, como lo refiere Gabino Castrejón:

³³ Ibidem, p. 231.

"Los efectos directos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declara un derecho. El ejemplo clásico es la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto.

Por lo que hace a los efectos indirectos, éstos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo. Siguiendo el ejemplo anterior el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro de impuesto.³⁴

³⁴ Citado por "Derecho Administrativo Mexicano". Ob. Cit., P. 352.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III**LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSOS
TRIBUTARIO EN MÉXICO****3.1.- ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES CLASES DE
PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS RECONOCIDOS POR LA
DOCTRINA.**

Conforme a nuestro sistema jurídico, existen diversos procedimientos contenciosos, los cuales se pueden clasificar desde el punto de vista de la autoridad competente que ha de resolverlos, así en principio podemos hacer una división en procedimientos contenciosos de naturaleza administrativa y procedimientos contenciosos de naturaleza judicial.

Como ejemplo de los primeros encontramos el procedimiento que se llevará a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, al cual ya hemos hecho referencia, asimismo encontramos un diverso procedimiento contencioso de naturaleza administrativa en el que se lleva a cabo ante las juntas de Federación de conciliación y arbitraje, que por pertenecer estas a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Administración Pública Federal se trata de tribunales administrativos, en tanto que también podrá darse el supuesto en las juntas locales de conciliación y arbitraje, con la salvedad de que estas últimas pertenecen a el Poder Ejecutivo Local, cabe hacer mención que en ambas se lleva acabo un procedimiento contencioso ante una autoridad administrativa por pertenecer a el Poder Ejecutivo, es evidente que el procedimiento contencioso es eminentemente administrativo, toda vez que se trata de un verdadero órgano jurisdiccional que mediante un tribunal ha de resolver una controversia planteada, aún cuando ese tribunal no pertenezca al poder judicial, al respecto Euquerio Guerrero señala:

"El Congreso Constituyente al crear las Juntas de Conciliación Arbitraje no quiso darle funciones de tribunales del trabajo, es decir, no pretendió establecer una verdadera jurisdicción para resolver las controversias de derecho entre patronos y trabajadores. Pretendió establecer corporaciones de carácter administrativo depositarias de imperio para ejecutar sus propios laudos y destinadas a prevenir los conflictos o a proponer solución para ellos, siempre que tuvieran

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

carácter puramente económico." ³⁵

Por lo que respecta a los procedimientos contenciosos de carácter judicial, estos se llevarán a cabo por el Poder Judicial local y federal, respecto de los primeros deberá estarse por lo señalado en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito federal, que establece

"Artículo 1o. La administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales que esta Ley señale, con base en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás ordenamientos legales aplicables..."

"Artículo 2o. El ejercicio jurisdiccional en todo tipo de asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares, del arrendamiento inmobiliario y concúrsales del orden común, y los del orden federal en los casos que expresamente las leyes les confieran jurisdicción, corresponde a los servidores públicos y órganos judiciales que se señalan a continuación:

³⁵ Guerrero, Euquerio, "Manual de Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, 19ª. Edición, México 1996, P. 439 Y 440.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia;

II. Jueces de lo Civil;

III. Jueces de lo Penal;

IV. Jueces de lo Familiar;

V. Jueces del Arrendamiento Inmobiliario;

VI. Jueces de lo Concursal;

VII. Jueces de Inmatriculación Judicial;

VIII. Jueces de Paz;

IX. Jurado Popular;

X. Presidentes de Debates, y

XI. Árbitros.

Los demás servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia intervendrán en dicha función en los términos que establece esta Ley, los códigos de procedimientos y demás leyes aplicables."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta a los procedimientos contenciosos de naturaleza federal, estos se resolverán por la Suprema Corte de Justicia Federal, mediante los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

Es de señalar, que también se establece un procedimiento contencioso que como excepción no es administrativo ni tampoco judicial, en virtud de que quien lo realiza es el Congreso de la Unión a través de sus Cámaras, y este es conocido como el juicio político y al respecto Alberto del Castillo del Valle señala:

"El juicio político es un proceso, por ser una concatenación de actos que van encaminados a resolver una controversia. Dicha controversia consiste en determinar si un servidor público incurrió en actos u omisiones que originaron perjuicios o afectaron a los intereses públicos fundamentales y al buen despacho del cargo, comisión o empleo que detentaba ese individuo, para que, en su caso, se determine cuál es la sanción por imponérsele."³⁶

³⁶ Del Castillo del Valle, Alberto, "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Editorial Grupo Herrero, 1ª. Edición México 1994, P. 194.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El juicio político, tiene su fundamento en términos de lo preceptuado por nuestra Constitución en su artículo 110 que dispone:

"Artículo 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior."

Estos son a grandes rasgos los diversos procedimientos contenciosos reconocidos en la ley, clasificados conforme a la naturaleza jurídica del órgano que los emite, aunque cabe señalar que no son los únicos, pues existen otros como los electorales pero que evidentemente también son administrativos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN EN OPOSICIÓN AL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN.

Tomando en consideración lo asentado en el inciso anterior, referente al procedimiento contencioso así como lo relacionado con la autoridad jurisdiccional, es evidente que todo juicio será de plena jurisdicción o de anulación, dependiendo de las consecuencias jurídicas que acarree la sentencia.

El procedimiento de plena jurisdicción tiene como característica primordial el hecho de resolver sobre un conflicto presentado ante la autoridad jurisdiccional, con el objeto de que esta restablezca un derecho subjetivo, entendiendo por este las facultades reconocidas al individuo por la ley como lo refiere Efraín Moto Salazar:

"El Derecho Subjetivo como el conjunto de facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propios intereses."³⁷

³⁷ Moto Salazar, Efraín, "Elementos de Derecho", Editorial Porrúa, 43a. Edición, México 1998, P. 14.

Por lo que respecta, al procedimiento contencioso de anulación, este tiene cabida cuando la acción intentada tiene por objeto el restablecimiento de la legalidad, es decir que lo que se pretende es la nulidad del acto administrativo por no ser apegado a derecho, así por nulidad debemos entender conforme a lo señalado por Eduardo Pallares:

"El acto nulo es aquel que, por carecer de alguno o algunos de los requisitos que la ley exige para su constitución o por no existir su presupuesto legal, no produce los efectos jurídicos que debiera producir o sólo los produce provisionalmente."³⁸

Ahora bien, de la definición preinserta se establece que existe una nulidad total o parcial, lo que en la doctrina se ha denominado nulidad absoluta o relativa, y en este sentido el Diccionario Jurídico 2000 nos manifiesta:

"La nulidad absoluta se produce ipso iure; el acto afectado por ella no tiene efectos jurídicos; puede ser invocada por cualquier interesado, y la acción en que se haga valer no se extingue ni por renuncia,

³⁸ Citado por "Diccionario de Derecho Procesal Civil". Ob. Cit., P. 577.

confirmación ratificación, prescripción o caducidad.

La nulidad relativa permite que el acto afectado produzca efectos jurídico en tanto no ha sido decretada, pero dichos efectos pueden destruirse por la aplicación retroactiva de la sentencia en que se decreta la nulidad; sólo puede hacer valer por la persona en cuyo favor, se haya establecido, el acto puede convalidarse por confirmación, ratificación o renuncia, y la acción puede prescribir o caducar."³⁹

Al referirse al procedimiento contencioso de plena jurisdicción y de anulación, el autor Sergio Martínez Rosaslanda señala:

"El Contencioso Subjetivo tiene como finalidad el reconocimiento de un derecho administrativo a favor del reclamante y el Objetivo, constituye una mera fiscalización jurisdiccional, en la que se confirma o anula la resolución objeto de discusión."⁴⁰

Como se puede apreciar la jurisdicción plena,

³⁹ "Diccionario Jurídico 2000", Editado por Desarrollo Jurídico, México 2000, P. 436.

⁴⁰ Martínez Rosaslanda, Sergio, "El Contencioso Administrativo", Editorial Fidelcomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México 1996. P. 14.

tiende a reconocer un derecho subjetivo del demandante, en tanto que la anulación como parte de la existencia de una plena jurisdicción sólo tiende al restablecimiento de la legalidad mediante la anulación del acto administrativo, así siguiendo con el autor Sergio Martínez Rosaslanda este amplia su comentario en los siguientes términos:

"El Contencioso Subjetivo es el denominado de plena jurisdicción. En él, quien ejercita la jurisdicción juzga de la legalidad o ilegalidad de la resolución recurrida, y en caso de revocación por estimarla no ajustada a derecho, declara el que existe a favor del recurrente, señalando concretamente a la Administración la forma en que ha de actuar reconociendo el derecho particularizado.

El Contencioso de carácter Objetivo es simplemente un recurso de anulación del acto administrativo, contra el cual se interpone. Constituye una vía indirecta para que el administrado pueda evitar la lesión de su derecho o de su interés."⁴¹

Atento a lo anterior, consideramos que el

⁴¹ Ídem.

procedimiento contencioso administrativo de plena jurisdicción, establece la procedencia de un derecho subjetivo reclamado por el accionante, en tanto que el contencioso administrativo de anulación, sólo conlleva a la declaración de la legalidad del acto de autoridad que en caso de declararse procedente, traerá como consecuencia la lesión del derecho del accionante.

3.3- EL PROBLEMA DE LA JURISDICCIÓN DENTRO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO, CRITICA A LA OPINIÓN DEL LICENCIADO GREGORIO SÁNCHEZ LEON.

La jurisdicción o competencia del tribunal contencioso administrativo en nuestro país, haya su fundamento en el fracción I-B del artículo 104 Constitucional que dispone:

"Artículo 104.-

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

En complemento a lo señalado en el artículo antes transcrito, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece que este es un Tribunal Administrativo, con autonomía plena para dictar sus fallos, siendo competente en los términos del artículo 11 que dispone:

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

I. Las dictadas por 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativas federales.

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

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

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

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

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

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

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

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

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

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

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, o 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.

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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."

Con motivo de las reformas que sufriera la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal, de tal forma que a nuestro juicio se establecen ya facultades de una plena jurisdicción contenciosa y no como anteriormente una jurisdicción de anulación, lo cual desde luego a nuestro juicio va en beneficio de la impartición de justicia tanto administrativa como fiscal, pues ello da un avance en una mejor y más sana impartición de justicia, dotándose de facultades de verdadero tribunal para la resolución de las controversias suscitadas, que conforme a su competencia habrá de resolver, sin embargo prevalece la falta de imperio para hacer cumplir sus determinaciones, lo cual es indispensable para efecto de poder hablar de que existe una plena jurisdicción en el procedimiento contencioso administrativo, pese a que algunos autores como el Licenciado Gregorio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sánchez León, han establecido que ello no es indispensable para determinar la existencia de la plena jurisdicción al esgrimir:

"...En primer término se afirma que el contencioso administrativo mexicano es de plena jurisdicción, en virtud de que el nuevo código fiscal no denomina juicio de nulidad al proceso que regula, sino juicio contencioso administrativo, y para desvirtuar los argumentos que algunos teóricos sostienen para atribuirle el carácter de juicio de nulidad, por no tener supuestamente facultades el Tribunal fiscal para la ejecución de sus propias sentencias o bien por carecer de los medios jurídicos para hacerlas cumplir, debemos decir que ello carece en la actualidad de trascendencia en nuestro derecho.

En primer término debe distinguirse la actividad propiamente jurisdiccional, de la potestad de ejecutar lo juzgado pues el acto esencial de la función jurisdiccional consiste en la aprobación y realización del interés jurídico, este acto es al que debe llamarse propiamente sentencia.

En consecuencia la realización del interés jurídico no satisfecho y que se obtiene dentro del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

proceso precisamente en la sentencia, debe distinguirse de la ejecución coactiva que la hace efectiva, y que se logra fuera de la sentencia.

No obstante el mandato contenido en la sentencia, puede continuar en estado de rebeldía la voluntad del demandado, esta violación al mandato jurisdiccional exige llevar a cabo la sanción, es decir, el empleo de la fuerza a tal fin.

Bastan estas elementales consideraciones para distinguir entre el contenido de la función jurisdiccional y de la función de la ejecución coactiva.

No sería temerario establecer esa diferencia mediante la antítesis entre la razón y la fuerza, pues aquella es el instrumento de la función jurisdiccional y esta, de la función de ejecución coactiva, pues los embargos y remates no son actos que se ejecutan dentro del proceso, sino fuera de él, después de haberse agotado el procedimiento.

En virtud de lo anterior, no podemos seguir catalogando al Tribunal Fiscal como una Tribuna de anulación, sino de plena jurisdicción, por la jurisdicción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

toca a su fin y se realiza plenamente en el sentencia."⁴²

No debemos olvidar que si bien es cierto que la sentencia pone fin al juicio o controversia, no menos cierto es que de nada serviría este sino se tiene la facultad de poder hacerse cumplir las determinaciones y en este sentido al no tener el imperio necesario el tribunal fiscal, desde luego que no se puede hablar de la existencia de una plena jurisdicción.

3.4.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO MEXICANO COMO UN JUICIO DE ANULACIÓN QUE AVANZA HACIA LA PLENA JURISDICCIÓN.

Con motivo de las reformas que sufriera el Código Fiscal de la Federación, su Ley Orgánica y el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, se ha avanzado en la impartición de justicia en materia fiscal y administrativa, así se ha pasado de un procedimiento contencioso administrativo que en materia tributaria se daba de mera anulación a un procedimiento contencioso de plena jurisdicción, así conforme a la

⁴² Sánchez León, Gregorio. "Derecho Procesal Fiscal". Editorial Cárdenas, México 1996, P. 740 a 742.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reforma vigente a partir del año en curso, se ha establecido no solo la facultad jurisdiccional de anulación, sino incluso la procedencia de una plena jurisdicción al establecerlo palpablemente las fracciones III y IV del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación que dispone:

"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.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

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."

De los principales argumentos vertidos sobre el hecho de que el procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se trataba de un juicio de anulación y por consiguiente no existía una plena

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurisdicción, se estableció que el tribunal carecía de imperio para ejecutar sus decisiones, y en este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el siguiente criterio:

"Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte SCJN

Tesis: 565

Página: 408

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

Quinta Epoca:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Amparo en revisión 3890/39. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 10. de abril de 1940. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 8789/39. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 7 de octubre de 1940. Mayoría de cuatro votos.

Amparo en revisión 170/40. Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 7 de octubre de 1940. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 206/40. Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 7 de octubre de 1940. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 2024/40. Departamento de Impuestos del Timbre y Sobre Capitales, de la Secretaría de Hacienda. 7 de octubre de 1940. Mayoría de cuatro votos."

El anterior criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene gran relevancia, sin embargo ante las reformas que sufriera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el Código Fiscal de la Federación y que entraran en vigor en el presente año, se concede al Tribunal la facultad de imponer multas para hacer cumplir sus determinaciones al dotárseles de medios coercitivos para tal efecto, así el artículo 239-B ha quedado en los siguientes términos:

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

1. Revisten características especiales los juicios en que:

a). El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o

b). Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

II. Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:

a). La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.

b). La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción.

c). Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes por el magistrado instructor. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d). Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal."

Si bien, es cierto que el Tribunal puede emplear multas para hacer cumplir sus determinaciones, estas son suficientes para que efectivamente se cumplan sus resoluciones falta mucho por hacer, sin embargo creemos que conforme a las reformas del Código Fiscal de la Federación, el proceso contencioso administrativo se hace cada vez más a un proceso de plena jurisdicción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

LA INFLUENCIA DEL DERECHO FRANCÉS EN EL DESARROLLO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

4.1.- EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y LA CREACIÓN DE UNA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE.

La división de poderes a sido uno de los avances de mayor trascendencia a nivel mundial, así se a buscado que el poder del estado no resida en un solo hombre, pues ello se a prestado a innumerables abusos, baste citar como ejemplo las diversas monarquías que han existido a lo largo de la existencia del hombre, así las cosas en el presente apartado estableceremos cómo opera la división de poderes en nuestro país, hemos de iniciar o señalar que el poder se a dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, conforme a lo señalado en nuestra propia Constitución al establecer el artículo 49 lo siguiente:

"Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Pese a la existencia de una división de poderes, que pudiera ser tajante en cuanto a las facultades que a cada uno competen, lo cierto es que las funciones que desempeñan parecieran invadir las atribuciones de otros como lo veremos en páginas subsecuentes.

El poder Ejecutivo, se halla integrado por el presidente de la República a quien competirá la administración Pública Federal, auxiliándose para ello desde luego de los Órganos Públicos competentes, así las cosas conforme a ya ley orgánica de la Administración Pública Federal a esta se hallara integrada de la siguiente forma:

"ARTICULO 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

Ahora bien la Administración Pública centralizada se haya integrada por las Secretarías de Estado siguientes:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo
Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El Poder Legislativo es aquel que corresponde la creación de Leyes mientras el Proceso Legislativo correspondiente, así este se haya integrado conforme a nuestra constitución por el Congreso de la Unión y a su vez se integra con la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y al referirse a ello el Autor Efraín Moto Salazar señala :

"La división del Poder Legislativo en dos Cámaras se llama sistema bicameral o bicamaral; tiene como razón de ser el mejor funcionamiento de dicho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Poder, ya que dividido en dos cuerpos éstos se equilibran, evitándose que uno de ellos acapare una gran suma de poder, convirtiéndose así en un órgano despótico e incontrolable. Además, se dice que dentro de este sistema la discusión de las leyes es más concienzuda, se evita que el Poder Ejecutivo controle al Congreso y se obtiene un funcionamiento pacífico de tan importante poder." ⁴³

La creación de Leyes, es sin duda la función de mayor trascendencia de este poder, así las cosas su función legislativa se desarrollara conforme al proceso de formación, que Corresponderá al poder Legislativo en su función material, para lo cual se requerirá de un iniciativa de ley, su discusión y votación , la aprobación y su publicación o promulgación .

La iniciativa le Ley se presentara a propuesta del Presidente de la República los integrantes del Congreso de la Unión , Legislatura de los Estados o bien los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

⁴³ Citado por "Elementos de Derecho" Ob. Cit., P. 69.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez presentada esta iniciativa la Cámara de origen discutirá si aprueba el proyecto y lo pasa a discusión a ala cámara revisora, y en caso de que esta también de su anuencia lo pasara a el Ejecutivo Federal quien en un proceso normal será aprobado por este o en su caso será devuelto a las cámaras con las observaciones pertinentes, las cuales lo discutirá nuevamente para enviarlo al Ejecutivo, cabe señalar que el Presidente de la República tiene el derecho de veto, es decir el derecho de rechazar todo el proyecto de Ley que le envían las cámaras como lo refiere Efraín Moto Salazar:

"Es el derecho que tiene el Ejecutivo (Presidente de la República) para oponer objeciones a un proyecto de ley o decreto. Este derecho sólo puede ser ejercitado por una sola vez, esto quiere decir que si se le manda un proyecto de ley aprobado por la Cámara, puede devolverlo para una nueva revisión, pero si después de esto es aprobada de nueva cuenta, tendrá que promulgar la ley necesariamente." ⁴⁴

En su caso una vez que ha sido probada se mandara dar publicidad a la ley para que esta tenga

⁴⁴ *Ibidem*, P. 76.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fuerza obligatoria, es decir se dará a conocer a los habitantes de la República Mexicana, su contenido y desde luego su obligatoriedad, al respecto Efraín Moto Salazar señala:

"La publicación de una nueva ley es la inserción del texto íntegro de la misma en el Diario Oficial, hecha por mandato del Ejecutivo. Esto tiene por finalidad darle publicidad es decir que la gente la conozca, y también darle vigencia, esto quiere decir, señalar la fecha a partir de la cual empezará a regir y deberá cumplirse." ⁴⁵

Por último el poder Judicial, se haya integrado por la suprema corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Los tribunales colegiados y unitarios de circuito y Juzgados de Distrito.

Al poder Judicial de la Federación le corresponde conocer de controversias en definitiva de tal suerte que sus resoluciones ya no pueden ser atacadas y revocadas si se ejerce el control de legalidad y de Constitucionalidad como lo refiere el Autor Miguel Covián al señalar:

⁴⁵ *Ídem*, P. 76.

"Los tribunales que forman parte del poder judicial, salvo el electoral, ejercen funciones tanto de jurisdicción ordinaria, como de control de constitucionalidad. La distribución de colegiados de circuitos y los juzgados de distrito está determinada en la ley orgánica del poder judicial federal, en la ley de Amparo y en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, todas ellas derivadas de los artículos 103 a 107 de la constitución de la República." ⁴⁶

A la Suprema Corte de Justicia, por conducto de los tribunales dirimirá los conflictos que se presente por leyes o actos de autoridad que contravengan las garantías individuales consagradas en nuestra constitución, así como leyes o actos de autoridad federal que vulnere la soberanía de los Estados con la competencia del Distrito Federal, o bien sobre leyes o actos de los Estados que invadan la competencia de la autoridad Federal, cabe señalar que el control de legalidad y de constitucionalidad que lleva acabo la autoridad Federal se ventila mediante el juicio de amparo siendo este:

⁴⁶ Covián Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", 1ª Edición, Editorial Litografía y Terminados el Pliego, México 1998, P. 587.

"El amparo es un medio de control o de defensa constitucional, mediante el cual se pretende hacer vigente el texto de la Carta Magna Nacional en lo relativo a las garantías individuales o del gobernado principalmente. Así pues, el juicio de amparo es un medio jurídico merced al cual se pretende proteger al gobernado en su esfera de derechos, para que de esa forma se destruyan los actos de autoridad contraventores de esas garantías, a través de una declaratoria de nulidad o de inconstitucionalidad, haciéndose imperante en esa forma la Constitución."⁴⁷

Por su parte el ilustre Tratadista Carlos Arellano García al referirse al juicio de Amparo como medio de control y legalidad que se ventila ante la autoridad Judicial Federal refiere:

"Es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada "quejoso", ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen

⁴⁷ Citado por "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Ob. Cit., p. 56.

de distribución competencial entre Federación y Estados, para que le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios." ⁴⁸

Por último no podemos dejar de hacer referencia a lo señalado por el Autor Ignacio Burgoa Orihuela quien señala:

"Institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravie." ⁴⁹

Queremos señalar que si bien es cierto que las funciones de cada poder se hayan delimitadas es decir que al ejecutivo le corresponde la Administración pública, al Legislativo la creación de leyes y al Judicial

⁴⁸ Arellano García, Carlos, *"Práctica Forense del Juicio de Amparo"*, Editorial Porrúa, México 1977, p. 1.

⁴⁹ Citado por *"El Juicio de Amparo"*, Ob. Cit. P. 172 y 173.

la resolución de conflictos lo cierto es que por tratarse de una división del poder se hayan íntimamente interrelacionados de tal suerte que estos realizan algunas funciones que no necesariamente son las señaladas, situación a que nos avocaremos en el siguiente inciso.

4.1.1.- LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES DENTRO DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN TRIPARTITA DE LOS PODERES.

Como hemos podido observar en el inciso anterior, la división de poderes se ha pretendido dar de forma tal que cada uno de los que la integran realice una serie de pesos y contra pesos que no permitan que un poder sea superior al otro y de esta forma se evite el abuso del poder o el acaparamiento de este por una persona, esta situación nos parece del todo acorde, sin embargo también debemos mencionar que la división de poderes no es tan tajante al grado de que pareciere que un poder invade las facultades del otro, así el Ejecutivo y el Legislativo llegan a resolver controversias, tanto que el Judicial tiene facultades para Legislar, es decir entre todos los poderes existen atribuciones formales y materiales, de tal suerte que cada uno de

los poderes tendrá funciones Formales, es decir Administrativas, Judiciales o Legislativas en tanto que al mismo tiempo podrán realizar funciones materiales que no necesariamente pareciera que les correspondiera, al referirse esta situación el Autor Gabino Fraga señala:

"a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativa o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativa, administrativa o judiciales según tenga los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos."⁵⁰

Como ejemplo de las funciones materiales que desarrolla el poder ejecutivo lo es sin lugar a dudas el

⁵⁰ Citado por "Derecho Administrativo", Ob. Cit., P. 29.

de iniciar leyes, es decir que podrá proponer iniciativas sujetas desde luego a la aprobación de las cámaras pero eso no es todo, toda vez que también conforme a nuestra Constitución puede expedir reglamentos y decretos como lo dispone el Artículo 92 de nuestra Carta Magna:

"Art. 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Ahora bien como pudimos apreciar el Poder Ejecutivo tiene facultades materiales para legislar como es el caso de reglamentos y acuerdos, como lo dispone el Artículo 92 pero incluso llega también a realizar funciones formalmente judiciales siendo el caso del Tribunal Fiscal de la Federación y de las Juntas locales y Federales de reconciliación y arbitraje, donde sin lugar a duda se resuelven controversias, sin que lo referidos organismos pertenezcan a la autoridad judicial es así que podemos establecer existe una dualidad en cuanto a las funciones materiales que desde luego corresponden a cada poder conforme a su respectiva jurisdicción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe señalar que no solo el poder ejecutivo cuenta con las características antes referidas pues incluso podemos señalar al Poder Legislativo que realiza actos de naturaleza judicial y administrativa, así encontramos sin lugar a duda el denominado juicio político, que no es otra cosa que un procedimiento que trae como consecuencia una sanción, como es la destitución e inhabilitación del cargo, atento a lo señalado por el artículo 110 de la constitución que dispone:

"Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los

organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

Así mismo podemos señalar que el poder Legislativo también realiza facultades materialmente ejecutivas, toda vez que al Congreso de la Unión le corresponde llevar la administración de ese órgano estatal lo cual evidentemente es un acto administrativo.

Tratándose del Poder Judicial también realiza funciones materialmente legislativas de tal suerte que puede expedir su reglamento interno, lo cual es un acto eminentemente legislativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2.- EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS COMO ÓRGANO SUPREMO DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA FRANCESA.

El consejo de Estado Francés es el órgano público de aquel país, que en forma principal conoce de los juicios Administrativos, este órgano estatal, llega a desempeñar incluso funciones en la resolución de apelaciones y como corte de casación.

En un principio el consejo de estado Francés conocía en única estancia de los conflictos administrativos, sin embargo debido a la demanda desmesurada de conflictos de esta naturaleza tuvo que expandirse, de tal suerte que se crearon 28 tribunales administrativos que resolvieron en primera estancia, pasando el consejo de Estado ha ser un juzgado de segunda instancia como lo requiere el Autor Cortina Gutiérrez Alfonso al señalar:

"En transformar el Consejo de Estado en un tribunal de segunda instancia, para resolver en apelación sobre las sentencias de los nuevos tribunales administrativos, antiguos consejos de prefectura. La Corte de Casación tiene dentro de la estructura

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

paralela de la jurisdicción judicial una función semejante: es también el órgano supremo de ésta.

Como tribunal de apelación el primero conoce de conflictos de hecho y derecho. El segundo sólo resuelve sobre cuestiones de derecho, lo que es característico de la casación".⁵¹

Mediante la ley del 31 de diciembre de 1987, se modificó la organización de la jurisdicción administrativa, la repartición de las competencias y los procedimientos aplicables, sustituyendo los dos niveles de jurisdicción administrativa que existía hasta entonces (Tribunales administrativos y Consejo de Estado) y creando una organización de tres niveles mediante la creación de las Cortes Administrativas de Apelación.

En principio las Cortes Administrativas de Apelación, son competentes para conocer de las apelaciones interpuestas en contra de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Administrativos, sin

⁵¹ Cortina Gutiérrez Alfonso, "Perspectiva de la Justicia Administrativa en México", Editado por el Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1998, P.335.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

embargo en la distribución de su competencia para conocer de dichos recursos operan ciertas excepciones que permiten la intervención directa del Consejo de Estado, y las mismas operan en razón del tiempo que tardan en resolverse las cuestiones debatidas, es decir, un proceso que por su naturaleza requiera de una solución rápida, difícilmente se acomodaría adecuadamente a un proceso que tuviera más de dos instancias, en consecuencia el Consejo de Estado conserva su competencia para resolver apelaciones que se refieran a los recursos para determinar la legalidad de actos de autoridad, sobre los litigios relativos a las elecciones municipales y cantonales y naturalmente sobre los recursos de exceso de poder hechos valer contra actos reglamentarios.

El Consejo de Estado también tiene a su cargo la función de inspeccionar a la demás jurisdicciones administrativas, función que esta encomendada directamente al vicepresidente del Consejo, a través del consejo Superior de los Tribunales Administrativos y que se encarga de vigilar la independencia del cuerpo, interviniendo por medio de opiniones o de propuestas en los procesos de reclutamiento, ascenso y sanción disciplinaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3.- LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN NUESTROS DÍAS.

En un principio la creación de Tribunales Administrativos no fue vista con buenos ojos, pues incluso existieron posturas y criterios que señalaban que estos eran anticonstitucionales, atendiendo propiamente a las facultades formales de cada poder, es decir que se estableció que el Poder Ejecutivo invadía la jurisdicción del poder Judicial al crear estos órganos estatales, en los que se resolvían controversias de esta naturaleza así las cosas, el crear los tribunales administrativos dependientes del poder ejecutivo iba en contra de la naturaleza de las facultades del Poder Ejecutivo ya que a quien competía el realizar las facultades de resolución de controversias lo era al Poder Legislativo.

Es evidente que a primera vista pudiera parecer cierto los argumentos invertidos en este sentido, sin embargo no menos cierto es que en la actualidad el derecho sea diversificado y ha creado ramas autónomas que permiten su mejor estudio y desde luego mejor atención, de tal suerte que sean creado Tribunales con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

especialidad en determinadas materias baste citar por ejemplo los juzgados civiles, familiares de arrendamiento inmobiliario, etc.

Es evidente que en materia, administrativa se requería de la existencia en que tribunales especializados, los cuales dieran una respuesta eficaz y pronta a las controversias que de esa naturaleza se presentaron.

Consideramos que es evidente el hecho de que nadie puede negar la necesidad de la existencia de tribunales en materia administrativa, motivo por el cual la discusión se centro principalmente en su naturaleza jurídica de tal suerte que la problemática era que esos Tribunales Administrativos no pertenecían al poder Judicial sino al poder Ejecutivo.

Conforme a lo que hemos estudiado en relación a la administración de poderes era evidente transfusiones formales del poder Ejecutivo lo era la administración publica mas no el contar con órganos para dividir controversias pues ello correspondía al Poder Judicial, así pareciera lógico que debiera de corresponder al pertenecer al Poder Judicial y no al Poder Ejecutivo sin embargo esta diferencia se dio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

debido a la teoría de pesos y contrapesos plasmada en la separación de poderes.

El argumento mas sólido por el que los Tribunales Administrativos pertenecen al Poder Ejecutivo lo es que de no ser así se restaría soberanía a este respecto del Poder Judicial, de tal suerte que todos sus actos se verían sujetos a la decisión del Poder Judicial dando mayor Poder al Judicial, es así que se opto porque los Tribunales Administrativos dependieran del Poder Ejecutivo, como lo refiere el Autor Sergio Martínez Rosaslanda, al señalar:

"La Revolución Francesa consideró que si lo procesos administrativos podían ser juzgados por los tribunales judiciales, la independencía de la administración estaría comprometida, el poder judicial teniendo así el medio, según la expresión de la época, de "obstruir las operaciones de los cuerpos administrativos".⁵²

Cabe señalar que la división de poderes no es tan tajante como se cree, ya que es evidente que los poderes se interrelacionan de tal suerte que se retro

⁵² Citado por "El Contencioso Administrativo", Ob. Cit., P. 33.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

alimentan uno de otros con el objeto de que se ejerce una gobernabilidad sin excesos y abusos por parte de los gobernadores, así las cosas no pueden ni debe establecerse que los poderes son autónomos o soberanos, ya que se trata de un solo poder dividido para su funcionamiento y por lo mismo todos ellos habrán de interrelacionarse con el objeto de cumplir con las finalidades propias del Estado, así mismo es indiscutible que la especialización en las distintas ramas del derecho sirven para dar una mejor y mayor atención a los asuntos de que se trate, así es que el derecho administrativo no podía ser la excepción por lo que se hacía indispensable el crear los tribunales en materia administrativa y por las razones expuestas correspondió al poder Ejecutivo el ser el titular de los organismos públicos encargados de dirimir las controversias en materia administrativa.

En México, numerosos tratadistas en la materia Constitucional han hecho eco de la separación parcial y de la cooperación entre los poderes, el maestro Tena Ramírez, al respecto y recogiendo de cierta manera la concepción francesa de la colaboración entre los poderes del Estado, manifiesta que...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

...Nuestra Constitución consagra la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales realizan su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes, u otorgando a uno de los poderes, facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos." ⁵³

El maestro Tena Ramírez, de manera por demás clara y precisa reconoce también que la separación absoluta de poderes como tal no es posible, ya que los tres que conforman el Estado requieren de una colaboración íntima entre ellos y no podría existir separada de los otros y mucho menos ejercer sus funciones dentro del Estado. En consecuencia, la existencia de Tribunales dependientes del Poder Ejecutivo debe interpretarse únicamente como el reflejo de la cooperación entre los poderes, que en todo caso favorece la consecución de los fines que persigue el Estado.

⁵³ Citado por "Derecho Constitucional Mexicano", Ob. Cit. p.219

4.4.- RAZONES PRÁCTICAS QUE HACEN NECESARIA LA EXISTENCIA DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Es indiscutible que el Tribunal Fiscal de la Federación se creó con la finalidad de que existiera un órgano capaz de dirimir las controversias de carácter Fiscal debido sin lugar a duda al hecho de que no existía un órgano público con esas atribuciones y al justificar esto el autor Niceto Alcalá Zamora y Castillo señaló:

"La justicia administrativa, debe atribuirse a tribunales especializados, la judicatura administrativa debe reclutarse mediante oposición o concurso de manera similar de a la civil o a la penal y por último, el proceso administrativo debe deslindarse con extremo cuidado respecto del Derecho Constitucional"⁵⁴

Es evidente, que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación trajo como consecuencia la existencia

⁵⁴ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, "Ponencia Publicada en la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", Año IX. Número 1. Montevideo, Uruguay 1958.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de un órgano especializado que dirimiera las controversias de materia Fiscal es así como se surge conforme a la ley de Justicia Fiscal de 1936 al señala Raúl Rodríguez Lobato:

"Se expidió, el 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, cuya inmediata consecuencia fue la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el que se constituyo como un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, pues en caso de resistencia, debía acudirse al juicio de amparo".⁵⁵

Como pudimos observar en páginas anteriores la creación del Tribunal Fiscal de la Federación dio origen a discusiones de Inconstitucionalidad respecto de su naturaleza Jurídica, es decir por formar parte de el Poder Ejecutivo sin embargo nadie objetó la necesidad de crear ese Tribunal para resolver las

⁵⁵ Citado por "Derecho Fiscal", Ob. Cit., P. 266.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

controversias de carácter Fiscal, ya que se hacía indispensable pues ellos sería tanto como negar la necesidad de un derecho especializado como lo es el Derecho Fiscal el cual como lo refiere el Autor Raúl Rodríguez Lobato al señalar:

"Los partidarios de la autonomía del Derecho Tributario apoyan su idea en la existencia de ciertos particularismos que conforman la materia y la independizan como una rama más del Derecho. Esos particularismos son los siguientes:

La naturaleza específica de la obligación tributaria.

Los caracteres de la responsabilidad.

El procedimiento económico coactivo.

La figura jurídica de la exención.

La sanción en el Derecho Fiscal, que concibe la reparación civil y delictual con sus propias normas.

El hecho de que la Hacienda Pública nunca litiga sin garantías.⁵⁶

Es así que ante la Autonomía del Derecho

⁵⁶ *Ibidem*. P. 16.

Fiscal se hace indispensable la existencia de Tribunales que diriman las controversias que en esta materia se suscitan y ahí que esta sea la razón fundamental que hace necesaria la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal pues de nada serviría la existencia de un ordenamiento Legal subjetivo y objetivo sin que exista la autoridad o Tribunal en donde se harán valer estos derechos.

Como diversa razón para justificar la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y desde luego de los órganos jurisdiccionales de la materia administrativa hemos de señalar que el juicio de amparo resultaría insuficiente para dirimir estas controversias pues este es un medio de control constitucional y de legalidad es decir que ello no resulta ser suficiente tratándose de las controversias en materia administrativa ya que se hace indispensable la existencia de un órgano jurisdiccional que las dirima y solo de persistir o de existir una violación a las garantías consagradas a nuestra constitución que desde luego abarcan el principio de legalidad y de audiencia poder resolver al respecto de tal suerte que incluso aquellos escépticos que dicen se viola la división de poderes y la jurisdicción del poder Judicial esto no es así, toda vez que finalmente es el órgano Judicial que en plenitud de jurisdicción podrá

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resolver en última instancia sobre el actuar de la autoridad al resolverse el amparo respectivo, es por ello que una vez más se evidencia la necesidad de la existencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa.

4.5.- PUNTOS DE CONVERGENCIA ENTRE EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSOS FRANCÉS Y EL MEXICANO.

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo recepcional, los Tribunales Administrativos y propiamente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, ha sido tomado de la Legislación Francesa, lo cual no resulta sorprendente si tomamos en consideración el hecho de que incluso nuestra Legislación Civil tiene grandes influencias de aquél país, es así que hemos querido señalar algunos puntos convergentes en el procedimiento contencioso Francés, que también opera en el procedimiento contencioso administrativo Mexicano, así podemos establecer que en ambos existen los siguientes:

a).- La existencia de un acto administrativo emitido por la autoridad y que vulnere la espera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurídica del particular. Es decir, que no podrá darse un procedimiento contencioso administrativo, si no existe previo a él un acto administrativo que afecte al particular, de tal suerte que si se trata de un acto de autoridad diversa a la administrativa desde luego que no procederá el juicio.

b).- Necesariamente, se requiere la existencia de un derecho adquirido en que se funde la reclamación, que haga valer el particular frente al órgano jurisdiccional en contra del acto administrativo.

c).- Que la acción intentada por parte del particular sea del orden administrativo, es decir que no podrá demandar actos que no sean en esa materia.

d).- Que se reclame en la demanda, la nulidad del acto administrativo y consecuentemente el cesar de los efectos jurídicos del acto de autoridad.

e).- La existencia de un órgano jurisdiccional diverso al órgano judicial, es decir que no depende del Poder Judicial en cuanto a su funcionamiento, por las razones que ya hemos expresado en páginas anteriores.

f).- La autonomía del Tribunal Administrativo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para resolver en plenitud de jurisdicción, sin la intervención de ninguna autoridad y sin la existencia de subordinación.

g).- De igual forma el procedimiento contencioso administrativo en México, toma del derecho francés, el principio de la decisión previa (decisión préalable), es decir que el particular solamente puede acudir en la vía contenciosa, una vez que se han agotado los medios de defensa obligatorios pertenecientes al procedimiento administrativo (recurso administrativo), en contra de la resolución que en su caso llegue a emitirse, misma que asume el carácter de definitiva, salvo el caso de que el recurso administrativo sea de los considerados expresamente en la ley como optativos. (artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación).

h).- En la actualidad el órgano jurisdiccional administrativo de nuestro país ha presentado una evolución similar a la del Consejo de Estado Francés, pues no funciona exclusivamente como un Tribunal de anulación, sino que ha ampliado su competencia para intervenir en otras áreas de la función administrativa del estado, lo que ha dado pauta a que algunos tratadistas consideren que nuestro Tribunal Fiscal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

evoluciona día con día hacia la plena jurisdicción.

i).- La iniciativa a instancia del particular, es decir que sólo mediante la promoción de este podrá iniciarse el procedimiento administrativo.

j).- La trilogía procesal, la cual se haya encabezada por el órgano jurisdiccional y las partes, el actor y el demandado.

k).- El procedimiento tripartita, integrado con la fase postulatoria seguido de la fase probatoria y termina con la fase conclusiva.

j).- La existencia de recursos en el procedimiento administrativo y la posibilidad de interponer en contra de la sentencia, el juicio de amparo o el recurso de casación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO V**EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN****5.1.- LA NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN VISTA A LA LUZ DE LA FRACCIÓN XXIX-H DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En atención al hecho, de que en el presente apartado analizaremos la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal conforme a nuestra Constitución Política, se hace indispensable en primer término el establecer que esta, se haya plasmada en la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Carta Magna que refiere:

"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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;..."

De la transcripción del artículo preinserto, se puede evidenciar fácilmente que el Tribunal Fiscal tiene una competencia eminentemente administrativa, es decir que no podrá conocer de otros asuntos de naturaleza civil, familiar, penal o cualquier otra sino necesariamente de las controversias entre la administración pública federal y los particulares y aunque no es muy claro el artículo al respecto, lo cierto que no cualquier controversia, pues no olvidemos que en muchas ocasiones el estado realiza actos jurídicos en calidad de particular y otros en calidad de autoridad, sin que necesariamente sean cuestiones de naturaleza fiscal, como ejemplos podemos señalar los contratos de arrendamiento o incluso la expropiación, en cuyos casos no será competente el Tribunal para conocer de ese tipo de controversias.

El Tribunal Fiscal, es un órgano jurisdiccional investido de la facultad potestativa de resolver conflictos de naturaleza fiscal, de tal suerte que goza de plena autonomía en la emisión de sus resoluciones, es decir que no se haya supeditado a ningún otro organismo o autoridad para resolver lo que conforme a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

derecho corresponda, pues goza de una plena autonomía para tal efecto, como lo refiere la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 que señala:

"El Tribunal estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras, será un Tribunal de jurisdicción delegada, no de jurisdicción retenida, ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal."

Cabe señalar, que la autonomía plena para emitir su resolución se haya limitada por cuanto hace a la competencia por materia, es decir que dentro del ámbito administrativo sólo podrá conocer de controversias y no podrá excederse de estas, si no está permitido por la ley, y al referirse a ello Alfonso Cortina Gutiérrez señala:

"Como un organismo estatal, el Tribunal tiene una competencia restringida y que deriva

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

principalmente de la Ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no prevista por la única fuente de la que puede derivarse y que es la legislación positiva."⁵⁷

En consecuencia, el Tribunal no tiene facultades para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad, aún cuando se trate de un acto de administración (pues solamente determina su legalidad o ilegalidad, a la luz de los ordenamientos administrativos vigentes), ya que dicha facultad se encuentra reservada en su ejercicio, únicamente para los Tribunales Judiciales de la Federación en términos de lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, afirmar lo contrario sería violar el principio de la División de Poderes que establece el artículo 49 de la Constitución General de la República, puesto que siendo el Tribunal Fiscal de la Federación un organismo materialmente colocado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, se produciría la situación de que este último a través de su tribunal de anulación, podría juzgar los actos ejecutados por el Poder Legislativo cuando se trate de resolver sobre la inconstitucionalidad de una Ley

⁵⁷ Citado por "Perspectiva de la Justicia Administrativa en México", Ob. Cit., P. 456.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dictada por este último, de tal suerte que el tribunal Fiscal no puede conocer sobre cuestiones de inconstitucionalidad y en este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto:

"Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la
Federación

Tomo: 80, Agosto de 1994

Tesis: I.3o.A. J/46

Página: 35

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos o extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configura la causal de anulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

anulación previstas en el numeral antes citado, está constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 413/89. Hospital Santa Elena, S.A. 27 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo directo 513/89. Edificios y Estructuras, S.A. de C. V. 23 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Amparo directo 153/93. Video Bruguera, S. A. de C. V. 11 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jesús García Vilchis.

Amparo directo 53/94. Industria Mexicana de Personal, S.A. de C. V. 16 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velásquez.

Amparo directo 23/94. Densímetros Robsan, S.A. de C. V. 25 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velásquez."

EL Tribunal Fiscal es un Tribunal de Derecho, esto quiere decir que sus sentencias serán no sobre su leal saber y entender ni buena fe guardada, sino con estricto apego a derecho, de tal suerte que el artículo 73 de nuestra Constitución se refiere a que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, pero desde luego que estos se harán conforme a las normas del procedimiento como lo establece, lo cual quiere decir que su actuar es conforme a derecho y no conforme a su libre voluntad.

Por último y a manera de corolario, hemos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalar que el Tribunal Fiscal es un verdadero Tribunal en el que se resuelven controversias de naturaleza fiscal, las cuales se resolverán conforme a derecho, de tal suerte que podemos atrevernos a decir que se trata de un verdadero Tribunal Colegiado, con plena autonomía para dictar sus fallos pero que ha sido criticado por no pertenecer al Poder Judicial, lo cual para efectos de la impartición de justicia no representa problema alguno, de tal suerte que podemos establecer que este es un órgano público jurisdiccional para resolver controversias de carácter administrativo-fiscal entre el Estado y los particulares.

5.2.- ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ANÁLISIS DE SU LEY ORGÁNICA.

Conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, este se haya estructurado de la siguiente forma:

Presidencia.

Pleno.

Sala Superior.

Secciones de la Sala Superior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Salas Regionales.

Salas Metropolitanas.

Salas Foráneas.

Cabe señalar, que existen 11 salas metropolitanas con jurisdicción en el Distrito Federal y Morelos, en tanto que las salas foráneas se hayan divididas en 9 zonas que son: noroeste, norte-centro, noreste, hidalgo de México, occidente, centro, sureste, golfo centro y Guerrero.

El Tribunal Fiscal, se haya integrado por 11 Magistrados que conforman la Sala Superior que a su vez se compone por el Presidente del Tribunal, las Salas Regionales y el Pleno.

En atención a la estructura del Tribunal Fiscal, el Presidente será nombrado en la primera sesión de cada año, durante su cargo un año y no pudiendo ser reelecto en forma inmediata, de tal suerte que corresponderá al presidente de la Sala Superior las siguientes atribuciones:

"ARTÍCULO 26.- Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

1.- Representar al Tribunal ante toda clase de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autoridades.

II.- Despachar la correspondencia del Tribunal.

III.- Presidir las comisiones del Tribunal.

IV.- Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.

V.- Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que a su juicio considere necesario.

VI.- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.

VII.- Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.

VIII.- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.

IX.- 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 imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

X.- Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum.

XI.- Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno.

XII.- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reclamado en los juicios de amparo.

XIII.- Conceder licencia a los magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.

XIV.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.

XV.- Designar o remover:

a) A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes.

b) A propuesta del Contralor, a los peritos.

c) A propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal.

d) A propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actuarías comunes a varias Salas.

XVI.- Conceder o negar licencias a los secretarios y actuarios y demás personal administrativo de la Sala Superior, en los términos de las disposiciones aplicables; previa opinión, en su caso, del magistrado a que estén adscritos.

XVII.- Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.

XVIII.- Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XIX.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de la Sala Superior y entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

XX.- Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.

XXI.- Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto del Tribunal.

XXII.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal.

XXIII.- Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal.

XXIV.- Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior.

XXV.- Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal."

La Sala Superior al funcionar en Pleno, tendrá las siguientes atribuciones:

"ARTÍCULO 16.- Es competencia del Pleno:

I.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- II.- Señalar la sede y el número de las Salas 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.
- 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 las 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 pondrá 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 Salas 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

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 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.

XIV.- Las demás que establezcan las leyes."

Ahora bien, la Sala Superior como lo señalamos conformada para su funcionamiento por las secciones de la Sala Superior, las cuales son la primera y la segunda, integrándose ambas por cinco Magistrados, los cuales tendrán las siguientes atribuciones:

"ARTÍCULO 20.- Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I.- Resolver los juicios en los casos siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

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

c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

II.- Se deroga (D. O. F. 30/XII/96).

III.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V.- Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI.- Las demás que establezcan las leyes."

Por lo que respecta a las Salas Regionales, estas a su vez se dividen en metropolitanas y foráneas, y se hayan integradas por tres Magistrados cada una, resolviendo los asuntos por mayoría de votos y correspondiéndole al Presidente de estas:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"ARTÍCULO 35.- Los Presidentes de las Salas Regionales, tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma.

II.- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.

III.- Proponer a la Presidencia del Tribunal por conducto de la Oficialía Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del magistrado correspondiente.

IV.- Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias.

V.- Realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos magistrados de la Sala.

VI.- Proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella.

VII.- Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala."

Ahora bien, por lo que hace a los Magistrados Instructores que integran cada una de las Salas Regionales corresponderá:

"ARTÍCULO 36.- Los magistrados instructores tendrán las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siguientes atribuciones:

- I.- Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.
- II.- Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.
- III.- Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- IV.- Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.
- V.- Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.
- VI.- Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.
- VII.- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.
- VIII.- Formular el proyecto de sentencia definitiva.
- IX.- Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación."

Cabe destacar, que el Tribunal Fiscal cuenta además con un Secretario General de Acuerdos, Secretarios Adjuntos, Oficial Mayor, Contralor del Tribunal, Secretarios de Sala Superior y de Sala

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Regional, Actuarios y Peritos, además del personal administrativo que requiera para su funcionamiento, los que en conjunto permiten el funcionamiento del hoy denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

5.3.- PRINCIPIOS PROCESALES QUE RIGEN LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA, SUS SEMEJANZAS CON EL JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO ANTE LOS TRIBUNALES FEDERALES (ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES).

Sin lugar a dudas, al ser el Tribunal Fiscal un órgano jurisdiccional que mediante un procedimiento de naturaleza administrativa, dirime un conflicto al igual que el juicio de amparo en ciertos casos, es que pasaremos a exponer en forma breve algunas semejanzas entre éstos dos procedimientos, aún cuando la naturaleza jurídica del Tribunal sea administrativa y de los Tribunales Federales Judicial, encontramos las siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En ambos procedimientos necesariamente se requiere de la existencia de una resolución definitiva, como lo refiere el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que en su fracción XIII dispone:

"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..."

En este mismo sentido, el artículo 104 de la Constitución fracción I-B, dispone lo concerniente al señalar:

"Artículo 104.-....

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

Como se puede apreciar, ambos Tribunales tendrán intervención ante la existencia de una resolución definitiva, aunque ello será en toda proporción guardada.

Como diverso principio procesal, que encontramos en el procedimiento ante ambos Tribunales, lo es el principio de definitividad, el cual no es otra cosa que para que conozcan de sus respectivas jurisdicciones los Tribunales, habrán de agotarse previamente los recursos establecidos en la ley y al referirse a este principio el Diccionario Jurídico 200 señala:

"Este término se utiliza fundamentalmente en el juicio de amparo y en derecho procesal administrativo.

En el juicio de amparo e habla de principio de definitividad como un requisito de procedibilidad de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pretensión, según el cual, para impugnar un acto de autoridad por vía de amparo deben de agotarse previamente todos los recursos ordinarios que la ley que regula el acto reclamado, prevé."⁵⁸

Así, el principio de definitividad implica necesariamente que se hayan agotado todos los recursos o instancias previas, para que pueda proceder el juicio de amparo o en su caso el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encontrando su fundamento en la Ley de Amparo en su artículo 73 fracción III y en el Código Fiscal Federal en el artículo 202 fracciones V, VI y VII que respectivamente disponen:

"Artículo 73.- ...

III. La omisión haya sido corregida por el contribuyente con posterioridad a los 15 días siguientes a la presentación del dictamen de los estados financieros de dicho contribuyente formulado por contador público ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de aquellas contribuciones omitidas que hubieren sido observadas en el dictamen.

⁵⁸ Citado por "Diccionario Jurídico 2000", Ob. Cit. P. 679.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Siempre que se omita el pago de una contribución cuya determinación corresponda a los funcionarios o empleados públicos o a los notarios o corredores titulados, los accesorios serán, a cargo exclusivamente de ellos, y los contribuyentes sólo quedarán obligados a pagar las contribuciones omitidas. Si la infracción se cometiere por inexactitud o falsedad de los datos proporcionados por los contribuyentes a quien determinó las contribuciones, los accesorios serán a cargo de los contribuyentes."

"Artículo 202.- ...

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

VII: Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente..."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El principio de la existencia de un agravio personal y directo, en tercer lugar es requisito de procedencia para que los administrados puedan promover el juicio contencioso tributario ante el Tribunal Federal de Justicia, que el acto o resolución administrativa que se trata de combatir a través de dicho procedimiento, afecte la esfera jurídica personal del administrado, de conformidad con lo establecido por la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación que señala expresamente:

"Artículo 202.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

Fracción I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante."

En materia de amparo, el fundamento jurídico de este principio se haya plasmado en el artículo 73 fracción V de la Ley de Amparo que dispone:

"Artículo 73.-....

V Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso..."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el principio de la suplencia de la queja, opera tanto en el juicio de nulidad en materia administrativa como para el juicio de amparo, de tal suerte que este constituye en la facultad o atribución con que cuenta la autoridad para corregir los errores o deficiencia en que incurran los demandantes, el cual se puede encontrar en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 212, y en su artículo 237 que disponen:

"Artículo 212.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente."

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

"Artículo 237..."

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación..."

En materia de amparo, también se da la suplencia de la deficiencia de su queja y el fundamento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurídico se haya contemplado en el artículo 79 de la Ley de Amparo que dispone:

"ARTICULO 79.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."

Por último, sólo queremos referir el principio de que las sentencias pronunciadas por ambos tribunales, habrán de ser conforme a la Ley, puesto que tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal como los Tribunales Judiciales Federales son Tribunales de Derecho, por consiguiente sus resoluciones habrán de darse con estricto apego a la ley, así el fundamento jurídico de este principio se haya plasmado en el artículo 237 párrafo Primero del Código Fiscal y 77 fracción II de la Ley de amparo que disponen:

"Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

"ARTICULO 77.-...

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;..."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano público desconcentrado por realizar actividades que compete al Estado, de enteres general, por ser un organismo especialmente creado con personalidad jurídica y patrimonio jurídico propio, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

SEGUNDA.- El Tribunal Fiscal de la Federación desarrolla todas las actividades propias de un Tribunal Judicial sin embargo por pertenecer al Poder Ejecutivo este *ha* sido severamente criticado al grado de que incluso se le a pretendido desaparecer sin embargo este organismo público a solventado todas aquellas criticas contraria y a permanecido desde su creación a la fecha.

TERCERA.- Es indiscutible que el derecho se haya en una constante evolución por lo que no puede apartarse de ello la imperiosa necesidad de crear ramas de derecho mas especificas, es así que como parte de la Autonomía del derecho Fiscal se requiere de Tribunales en los que se dirima las controversias entre el Estado y los particulares, y con el objeto de no dar mayor Poder al Judicial se ha considerado que el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ejecutivo sea el que haya creado al Tribunal Fiscal como un Organismo con plena Autonomía para dictar sus resoluciones.

CUARTA.- Sin lugar a dudas el Tribunal Fiscal de la Federación con motivo de su regulación jurídica y de la adecuación a la realidad social del país ha ido convirtiéndose día con día en un órgano que va adquiriendo mas Autonomía por lo que esperamos que en un futuro se considere a este un Tribunal de Plena jurisdicción y no solo de anulación.

QUINTA.- Es indudable la necesidad de la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, de tal suerte que este debe de evolucionar junto con el derecho para alcanzar sus objetivos, por lo que debe de existir una Autonomía tal que no pueda presumirse influjo por parte de la autoridad Ejecutiva.

SEXTA.- Es incuestionable que no por el hecho de no pertenecer el Tribunal Fiscal de la Federación al poder Judicial deja de ser un verdadero Tribunal que imparte justicia no siendo este el único caso, pues es evidente que existen unos, otros como los Tribunales Laborales, es decir las juntas de conciliación y arbitraje

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quienes en materia laboral corresponderá la impartición de justicia.

SÉPTIMA.- La admisión de poderes cuyo origen es atribuido al pueblo Francés estableció que para evitar abusos de quienes sustentan el Poder este se dividiría en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tratando de existir por equilibrio de pesos y contrapesos de tal forma que ninguno de ellos pudiera estar sobre el otro.

OCTAVA.- Cualquiera de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial tiene funciones formales y funciones materiales de tal suerte que si formalmente corresponde respectivamente a cada uno de ellos la administración pública, Legislar e impartir Justicia no menos cierto es que conforme a sus atribuciones material pueden realizar algunas que parecieran invaden la esfera de los otros poderes, sin embargo esto no es así pues ello permite un exacto equilibrio entre todos ellos, así en sus funciones materiales podrán Juzgar, Legislar y Administrar sin que sea su función primordial, por lo que la teoría de invasión y jurisdicción por parte del Ejecutivo respecto el Tribunal Fiscal de la Federación es inapropiado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

NOVENA.- Al ser el derecho Fiscal una rama Autónoma del derecho es evidente que requiere de la existencia de Tribunales especializados en la materia lo cual se cumple con la creación del tribunal fiscal de la federación hoy en día se llama Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo esta una razón mas de su existir.

DECIMA.- Ante la carencia del Tribunal Fiscal y Justicia Administrativa es evidente que solo quedarían al particular como medio de defensa el recurso de amparo el cual resulta insuficiente si tomamos en consideración la propia naturaleza de esa institución de tal suerte que forzosamente se requerirá de la creación de un órgano que imparta justicia en esa materia.

ONCEAVA.- El juicio de amparo tiene algunas similitudes con el juicio contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, sin embargo no deben confundirse en la competencia de estos pues se haya perfectamente clara de tal suerte que es el Poder Judicial Federal que incluso resolverá sobre el actuar del Tribunal Fiscal de Justicia Federal al resolver el amparo razón a esta ultima que también Justifica que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

no existe una invasión de Atribuciones o Facultades del Poder Ejecutivo Federal al Judicial Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 13ª. Edición, México 1997.

Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, "Ponencia Publicada en la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", Año IX. Número 1 Enero- Marzo de 11958, Montevideo Uruguay.

Arellano García, Carlos, "Practica Forense del Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, México 1997.

Burgoa Orihuela, Ignacio, "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, 33ª. Edición, México 1997.

Castrejón García, Gabino E., "Derecho Administrativo Mexicano I", Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1ª. Edición, México 2000.

Cortina Gutiérrez, Alfonso, "Perspectiva de la Justicia Administrativa en México", Editado por el Tribunal Fiscal de la Federación, México 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Covián Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", Editorial Litografía y Terminados el Pliego, 1°. Edición, México 1998.

Del Castillo del Valle, Alberto, "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Editorial Grupo Herrero, 1°. Edición México 1994.

De la Garza, Sergio F., "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, 4°. Edición, México 1969.

"Diccionario Jurídico 2000", Editado por Desarrollo Jurídico, México 2000.

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 36°. Edición, México 1997.

Gómez Lara, Cipriano, "Teoría General del Proceso", Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 10°. Edición México 1997.

Guerrero, Euquerio, "Manual de Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, 19°. Edición, México 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Manzanero Escutia, Francisco, "Barra Mexicana-Colegio de Abogados", Editorial Themis, 1ª. Edición, México 1998.

Margain Manautou, Emilio, "De lo Contencioso Administrativo de la Anulación o de Ilegitimidad", Editado por la UASLP, 1ª. Edición, México 1986.

Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo", Editorial Harla, 5ª. Edición, México 1998.

Martínez Rosaslanda, Sergio, "El Contencioso Administrativo", Editorial Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México 1996.

Moto Salazar, Efraín, "Elementos de Derecho", Editorial Porrúa, 43ª. Edición, México 1998.

Ovalle Favela, José, "Derecho Procesal Civil", Editorial Harla, 12ª. Edición, México 1995.

Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, 23ª. Edición, México 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Rodríguez Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal",
Editorial Harla, 2ª. Edición, México 1996.

Sánchez León, Gregorio, "Derecho Procesal
Fiscal", Editorial Cárdenas, México 1996.

Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional
Mexicano", Editorial Porrúa, 31ª. Edición, México 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN