

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIO SUPERIORES ACATLÁN

LA COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL  
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y  
ADMINISTRATIVA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
DERECHO

PRESENTA

ALEJANDRO MERCADO AVILA

ASESORA

MAESTRA MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA  
VILLALOBOS



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## *Agradecimientos:*

*A Dios, Nuestro Padre Celestial, por darme la oportunidad de estar en esta tierra de probación, darme la oportunidad de vivir y conocerle.*

*A mi Madre, por otorgarme el regalo más preciado: la vida; y con su valioso ejemplo y disciplina hacer de mi un hombre de bien.*

*A mi esposa, Rosa María, gracias por tu paciencia, apoyo y amor, y por todos los buenos momentos que hemos pasado juntos, tal vez nunca pueda reponerte el tiempo que te he robado para dedicárselo a mis estudios, mil disculpas.*

*A mis hijas, Viviana Maylen, Atziry Alejandra y Adriana Citlalli, por el simple hecho de ser lo que son mis más grandes tesoros y fuente de inspiración, esperando que algún día puedan darme la dicha de presenciar su examen profesional.*

*A la sociedad mexicana en general y los contribuyentes cumplidos en particular, porque se que sin sus tributos no habría podido concluir mis estudios; así mismo, haciéndoles la promesa que seré un fiel guardián de la justicia, desde la trinchera en que me toque combatir.*

*Al Ejército Mexicano, por haberme enseñado el amor incondicional a mi país y con su ardua disciplina el valor de la lealtad al mismo.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, la más noble institución que conozco, por abrirme sus puertas y darme la oportunidad de ocupar un espacio en tan selecta institución.*

*A mis profesores, admirables portadores de tan noble vocación ya que como auténticas lumbreras luminosas me guiaron por el camino de la verdad y el conocimiento.*

*A mis compañeros generacionales, por su grandiosa amistad y contagiarme de sus deseos y anhelos.*

*A la Lic. María Eugenia Peredo García Villalobos, por obsequiarme tanta luz en el infinito camino del conocimiento, por su apoyo en este trabajo y por regalarme tal vez lo más preciado que tiene: su tiempo; se que en esta vida no podré pagarle con nada todo lo que me ha apoyado pero tal vez en la que viene; pero sobre todo gracias por hacer realidad este sueño.*

*Al Mayor Ángel Rivera, por alentarme y ayudarme con sus valiosos consejos.*

*A todas las personas que por la premura del tiempo no les doy el reconocimiento que se maceren, mil disculpas y muchas gracias por todo.*

# CAPITULADO

	Páginas
Abreviaturas.	V
Introducción.	VI
Capitulo 1.- La división de Poderes.	1
1.1.-El Estado.	1
1.2.- Antecedentes de la división de Poderes.	5
1.2.1.- Aristóteles.	5
1.2.2.- John Locke.	6
1.2.3.- Montesquieu.	8
1.3.-La división de Poderes en México.	9
1.3.1.- Poder Legislativo.	11
1.3.2.- Poder Ejecutivo.	12
1.3.3.- Poder Judicial.	14
Capitulo 2.- Garantías individuales.	16
2.1.-Los principios generales del derecho.	16
2.2.- Garantías constitucionales.	17
2.2.1.-La división de poderes como garantía constitucional.	19
2.3.-Garantías individuales.	21
2.3.1.-Antecedentes de las garantías individuales.	22
2.3.2.-El uisnaturalismo.	23
2.3.3.-Modelos doctrinales.	24
2.3.2.- Garantía de audiencia.	29
2.3.3.- Garantía de Independencia de los Tribunales.	31



4.3.- Competencia por Cuantía.	73
4.4.- Competencia por Atracción.	73
4.5.- Competencia por Grado.	74
4.6.-Análisis comparativo de los Contenciosos Administrativos.	82
Conclusiones.	87
Bibliografía.	90
Legislación.	93

### LISTA DE ABREVIATURAS

art.	artículo.
CFF	Código Fiscal de la Federación.
Const.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
frac.	Fracción.
LCE	Ley de Comercio Exterior.
LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

# INTRODUCCIÓN

La recaudación de los tributos es un tema de relevancia permanente y de suma importancia, ya que a través del ejercicio de esta facultad el Estado Mexicano asegura su subsistencia y el cumplimiento de los fines y cometidos para los que ha sido creado. La seguridad pública, la justicia y el bien común no pueden ser alcanzados sin los recursos necesarios, a fin de satisfacer las necesidades colectivas, traducidas en servicios públicos.

De conformidad con el art. 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal es *obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes;* y es razonable que todos contribuyamos con parte de nuestra riqueza al gasto público a fin de que los órganos del Estado lleven a cabo sus cometidos conforme a las atribuciones que tiene conferidas de acuerdo con las normas jurídicas, para que cumpla con los fines que le son propios. Pero la recaudación debe estar completamente apegada a derecho, respetando en todo momento las garantías constitucionales.

Por otro lado el art. 68 del Código Fiscal de la Federación menciona que *los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumen legales;* por lo que corresponde a los particulares desvirtuar los actos de la autoridad, para lo cual cuenta con las instancias administrativas, los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo en materia administrativa. El juicio contencioso administrativo es tomado de la doctrina francesa; practicado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y constituye uno de los mecanismos que se otorgan a los particulares para combatir los actos de autoridad administrativos y fiscales los cuales son considerados por el gobernado como arbitrarios o ilegales.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra en el marco del Poder Ejecutivo con fundamento en el art. 73 frac. XXIX-H, de la Constitución, el cual faculta al Congreso de la Unión *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, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.* Por lo que el TFJFA efectúa su labor como justicia delegada ya que está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con apoyo en el art. 1º de su Ley Orgánica. Una de sus características principales es que conoce de materia administrativa en general y fiscal en particular y como peculiaridad es un Tribunal de anulación y de plena jurisdicción.

El TFJFA está integrado, en forma jerárquica, por una Sala Superior que opera en pleno mediante once Magistrados, los cuales están distribuidos en dos Secciones con cinco Magistrados cada una, esto de conformidad con el art. 2º de la LOTFJFA y el Presidente el cual no integra Sección.

Las Salas Regionales se determinan por el Pleno de la Sala Superior, en razón de las cargas de trabajo de conformidad a los arts. 28 y 29 de la LOTFJFA; dichas Salas Regionales se integran por tres Magistrados cada una. Todos los Magistrados son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado de conformidad con el art. 3º de la misma ley.

La competencia según el Maestro Rafael de Pina, es *la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto.*<sup>1</sup> El TFJFA ejerce dicha competencia con los criterios de territorio, materia, por atracción y por grado. En relación a la competencia por territorio la Sala Superior es independiente de tal factor, por lo que no está comprendida en dicha competencia, pero las Salas Regionales sí están sujetas a la competencia en razón de las diversas regiones. De conformidad el art. 31 de LOTFJFA *Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.*

En relación a la competencia por materia tanto el Pleno como las Secciones y las Salas Regionales conocen de todas las materias señaladas el art. 11 de LOTFJFA; por lo que en términos generales conoce de asuntos de la materia administrativa en general y fiscal en particular.

Por lo que respecta a la facultad de atracción de la cual está dotada la Sala Superior, es ejercida con fundamento en el art. 16 frac. V de LOTFJFA, cuando sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia; de conformidad con el art. 20 de la LOTFJFA *en los juicios que traten las materias señaladas en el art. 94 de la Ley de Comercio Exterior con excepción de la aplicación de cuotas compensatorias. En los juicios en las que las resoluciones impugnadas se encuentren fundadas en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación. En los juicios en el que el valor del negocio exceda de 3,500 veces el salario mínimo, aun cuando se estén llevando en una Sala Regional.*

En lo que atañe a la competencia por grado la cual va encaminada a la jerarquía, entendiéndose ésta como vigilar y supervisar a los subalternos, no se da en el propio Tribunal; toda vez que debería realizarse por la Sala Superior al revisar las sentencias y resoluciones emitidas por las Salas Regionales, erigiéndose como un órgano de segunda instancia; sin embargo la segunda instancia la tienen los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, con fundamento en los artículos 104 frac. I-B Constitucional y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual señala que *Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por las autoridades, 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 del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito*

---

<sup>1</sup> Pina Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 5ª Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 165.

*que se presente la responsable, dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación.*

De la lectura anterior concluimos que se desnaturaliza la competencia que debería tener la Sala Superior, como órgano de segunda instancia y sin embargo la realiza un Tribunal cuya función es conocer del Juicio de Amparo.

El citado recurso es hecho valer únicamente por las autoridades, las cuales por supuesto no pueden acudir al juicio de amparo el cual es únicamente para los particulares, por lo que se le da esta instancia.

En la actualidad, la competencia de la Sala Superior del TFJFA y por ende su facultad jurisdiccional se limita a una competencia por atracción, desaprovechándose, tanto por los particulares como por las autoridades sus conocimientos como órgano especializado, las cuales en ningún momento se constriñen únicamente a dirimir controversias de los juicios contencioso administrativo, sino que deberían ser un órgano revisor.

Consideramos que se violenta la división de poderes la cual es expuesta como una teoría política-jurídica, la cual es completamente necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, el cual se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados Contemporáneos; *implicando la separación de los órganos del Estados en tres grupos diversos e independientes cada uno de los otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre si la unidad que les da el carácter de Poder<sup>2</sup>.*

En este orden de ideas y de conformidad con el art. 49 de nuestra Constitución Federal, el cual indica:

*El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...*

Por lo que consideramos que no cumple debidamente el principio de División de Poderes, toda vez que con la competencia que tiene en la actualidad los Tribunales Colegiados en materia administrativa, los cuales pertenecen al Poder Judicial, al conocer del recurso de revisión, prácticamente se colocan como supervisores de las actuaciones de un órgano del Poder Ejecutivo y éste a su vez se subordina a la decisión de un órgano distinto.

Así mismo no se cumple cabalmente con la garantía de independencia de los tribunales plasmada en el art. 17 tercer párrafo de nuestra Const. El cual menciona que *las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones*, por lo que al revisar las actuaciones de un Tribunal a otro, no se cumple lo plasmado en el citado ordenamiento, en relación a la independencia, ya que sin la garantía de

---

<sup>2</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª. Edición., Porrúa: México, 2000. pag. 28

independencia el juzgador no puede cumplir su misión fundamental de impartir justicia, ya que dejaría de ser Juez convirtiéndose en simple ejecutor de decisiones ajenas.

Por otro lado, se incumple con el debido proceso, violentándose el segundo párrafo del art. 14 de Nuestra Carta Magna, el cual indica *Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento...* Entendemos que es de humanos el equivocarse y es por ello que la teoría del proceso estipula una segunda instancia revisora, la cual se encargará de supervisar las actuaciones del órgano subalterno, pero en el asunto que nos atañe, se rompe con este principio de jerarquía, toda vez que, quien conoce es otro órgano que para empezar se encuentra en otro poder y con funciones y facultades distintas.

Por lo que el objetivo del presente trabajo de tesis es demostrar que con la competencia que en este momento tienen los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, en relación a que conocen del recurso de revisión, consideramos se incumple con la garantía de independencia de los tribunales plasmada en el art. 17 tercer párrafo; además se viola la garantía del debido proceso regulada en el art. 14, segundo párrafo y el principio de la división de poderes contemplado en el art. 49, todos de nuestra Constitución Federal, desnaturalizándose la función que debiera tener la Sala Superior del TFJFA ya que su función principal debería ser la de un órgano revisor de las actuaciones de las Salas Regionales.

Para lograr dicho objetivo en el primer capítulo se hará mención de la división de poderes y la importancia que éste principio tiene en los Estados contemporáneos, para lo cual invocaremos a tres de los más importantes pensadores que han contribuido a la formación de esta teoría, Aristóteles, John Locke y Montesquieu. Dicho principio ha sido plasmado en nuestra Carta Magna, por lo cual, se estudiarán y analizarán las funciones de los tres poderes en nuestro país.

En el capítulo segundo nos abocaremos al estudio de las garantías individuales, y la diferencia con los principios generales del derecho; algunos antecedentes históricos y doctrinales de las mismas y por lo que entraremos al estudio de algunas que consideramos prioritarias por importancia que tienen en nuestro marco jurídico y del deber que tienen las autoridades de acatarlas, ya que sirven de freno para el ejercicio del poder.

Ya en el capítulo tercero, entraremos de lleno al estudio del TFJFA analizando su origen, la estructura y organización, pero sobre todo se analizará el juicio contencioso administrativo.

En este orden de ideas, en el capítulo cuarto analizaremos la competencia del TFJFA, desde los siguientes puntos de vista: el territorio, la materia, el grado y la cuantía, así como la importancia que esto conlleva, ya que de estos criterios depende el que pueda conocer de un asunto el TFJFA y con base a eso dictar sus acuerdos y resoluciones.

Por último daremos las posibles soluciones al citado problema, tratando de ser lo más objetivo posible y siempre con miras a mejorar la impartición de justicia en nuestro país, apegándonos en todo momento a la legalidad.

# CAPÍTULO PRIMERO

## LA DIVISIÓN DE PODERES

### 1.1.-EL ESTADO

A lo largo de la historia el ser humano se ha visto en la necesidad de concentrarse y vivir en sociedad, lo que dio origen a diversas instituciones como son la familia, los clanes, las hordas y las tribus, asociándose quienes tenían igual modo de pensar, por lo que llegan a concretizarse comunidades más complejas, y con ello la necesidad de crear órganos que vigilen, solucionen y resuelvan los problemas que el vivir en sociedad implica, nace así la división del trabajo. En la proporción en que las sociedades crecen y se desarrollan las instituciones evolucionan hasta llegar a ser más complejas. Siendo esto uno de los factores que ha contribuido a la creación del Estado tal y como lo conocemos en la actualidad.

En este sentido, es necesario hablar primeramente del Estado por cuanto él nos presenta la convivencia de una sociedad político-jurídicamente organizada de la cual emana su origen y al mismo tiempo justifica su existencia.

La figura del Estado surge como la manifestación de un fenómeno sociopolítico-jurídico, el cual es reflejado en las diversas definiciones doctrinales que dan un gran número de especialistas tanto politólogos, sociólogos como juristas, algunos atendiendo a su origen, formación, función, organización, características y elementos esenciales del mismo.

Así, el jurista Hans Kelsen define al Estado *como un orden jurídico parcial extraído de manera más o menos arbitraria del orden estatal denominado orden jurídico nacional*.<sup>1</sup> Su definición es netamente positivista y legalista.

Por otra parte, el Maestro García Máynez define al Estado *como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinada comarca*.<sup>2</sup> Hace alusión a la existencia a un poder que se ejerce sobre una población, pero la sociedad lo legitima mediante sufragios con los cuales eligen a sus representantes.

El politólogo español Sánchez Agesta en su obra "Principios de Teoría Política" nos da una ilustración más completa, definiéndolo como *una comunidad organizada en un territorio definido mediante un orden jurídico servido por un*

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen. *Teoría pura del Derecho*. Universidad de Buenos Aires. 7ª. edición. 1978. Pág. 95.

<sup>2</sup> García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 33ª. edición. Porrúa. México 1982. Pág. 98.

*cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.*<sup>3</sup>

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas nos proporciona la definición siguiente:

*El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población-elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo*<sup>4</sup>.

De todas las definiciones anteriormente expuestas se puede concretizar y señalar al Estado como un ente jurídico-político abstracto y organizado social, política y jurídicamente, consecuencia natural de la evolución humana, susceptible de facultades y atribuciones cuyos elementos se constituyen por un gobierno creado con base en la representación, provisto de capacidades suficientes de imponer su voluntad al mismo como a los demás, para concretar sus fines sociales mediante un orden jurídico establecido en un territorio que sirve de espacio geográfico, competencial para la aplicación de sus facultades y deberes, y una población regularmente sedentaria asentada en dicho territorio, compuesta por personas depositarias de la soberanía nacional.

En cuanto a los elementos del Estado, diversidad de autores han escrito sobre el tema, y no se han puesto de acuerdo en precisar cuáles son los que lo constituyen. Para algunos juristas clásicos los elementos esenciales del Estado son: el territorio, la población y el poder o gobierno; sin embargo con las nuevas tendencias sobre la teoría del Estado se han aumentado elementos al mismo, son ideas poco aceptables por cuanto *no podemos llamar elementos del Estado a las formas instituciones o derechos fundamentales, que son consecuencia de la propia organización del Estado, un conjunto de técnicas para que se puedan realizar los principios generales del Estado moderno*<sup>5</sup>, es decir mas que elementos del Estado son formas de organización que el ente público tiene para la materialización de sus fines, con esto surge la idea de la soberanía.

Al mencionar una vez más a los autores clásicos del Estado moderno, quienes señalan como elementos esenciales del Estado, al territorio, la población y el poder, precisándolos de la siguiente manera:

a) El territorio es el área geográfica delimitada o espacio que sirve de asiento a la población y que representa el ámbito espacial de validez del órgano jurídico de un Estado.

---

<sup>3</sup> Sánchez Agesta L. *Principios de teoría política*. Espasa, Madrid. 1974. Pág. 57.

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política*. 15ª. edición. Porrúa. México. 1997, pág. 326.

<sup>5</sup> Ibidem. pág. 383.

b) La población es el conjunto de individuos residentes en dicho territorio. Considero que es la parte más importante e indispensable para la creación y organización del Estado, la cual está constituida tanto por los nacionales como por extranjeros, ya que de conformidad con el art. 1º de nuestra Const. *todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución*, por lo que cualquier sujeto al encontrarse dentro del ámbito espacial de validez de las normas de nuestro país, automáticamente su conducta se encuentra regulada por el orden jurídico, es decir nuestro derecho positivo.

c) El poder es *la relación que se establece en cada sociedad determinada entre la libertad y el orden y que esta relación es variable en grado y modo, de una a otra sociedad pues: en una hay más libertad que orden y en otras más orden que libertad.*<sup>6</sup> Esta relación *nace con dos elementos 1) fuerza física o moral de quienes se constituyen en representantes sociales para gobernar y 2) la sumisión o del consentimiento de los gobernantes.*<sup>7</sup> Se deduce que es una definición más política que jurídica, por lo que se concibe al poder como la suma de voluntades del elemento poblacional convirtiéndose en una sola voluntad, erigiendo a un representante o grupo de ellos, que dirige a la comunidad, y que sus acciones se materializan en los distintos órganos del Estado con el objetivo de concretar los fines, cometidos, atribuciones y funciones inherentes a su personalidad.

En la consecución y búsqueda del Poder o su conservación se da una lucha, en ocasiones descarnada, cuando no a muerte, pues quien posee el poder político o poder público poseen la actividad de imperio del Estado, por ello una de las grandes preocupaciones de los seres humanos en todo tiempo y en todo lugar, ha sido encontrar las mejores fórmulas para limitar, equilibrar o contener a quienes a nombre del Estado detentan y ejercen ese *imperium*.

Por último, un elemento que no es considerado por los autores clásicos del Estado moderno, pero que es de suma importancia y sin el cual el Estado no podría ejercer su dominio de imperio es:

d) La soberanía, cuya definición clásica se debe a Juan Bodino, quien considera que es el *poder supremo sobre los ciudadanos*, con el cual se entiende que no hay nada por encima de él. Este elemento es indispensable para la toma de decisiones y elaboración de la legislación, aunque en la actualidad tal parece que dicho elemento se ha ido erosionando con el surgimiento de la globalización, ya que en relación a algunos acuerdos internacionales; Organismos Internacionales liderados por potencias económicas y militares, imponen ciertas reglas condicionantes, que ellos consideren pertinentes, a países en vías de desarrollo, con la promesa de beneficios recíprocos.

---

<sup>6</sup> Mas Araujo Manuel, "La política", 20ª Ed. Porrúa, México, 1992. pág.12.

<sup>7</sup> Idem.

## LOS FINES DEL ESTADO

Con los fines del Estado se confirma la existencia misma de dicho ente público. Estos fines necesariamente se refieren a la actividad estatal, definida como el conjunto de actos tanto jurídicos como materiales que tienen por finalidad preponderante la unidad entre gobernantes y gobernados, para atender a la mayoría de las necesidades de la sociedad, además de procurar mantener el equilibrio y una justa armonía, exigencia que deriva de la acción reflexiva consistente en elegir el fin más conveniente a los intereses del grupo, logrando un bien superior que instituye direcciones, metas y propósitos destinados a regir la vida en sociedad. La doctrina clásica considera como fines del Estado la seguridad pública, la justicia y el bien común.

Para poder llegar a concretar estos fines del Estado, éste tiene a su cargo diversos cometidos los cuales son misiones o tareas concretas que varían en tiempo y espacio en virtud del orden jurídico que los instituyen y se van alterando según las necesidades prioritarias.

Para que el Estado pueda materializar sus cometidos, necesita tener primeramente recursos, pero además órganos que concreten el fin último del mismo, que es el bien común. El sustento legal que deben tener dichos órganos son las atribuciones del Estado, mismas que entendemos como los poderes jurídicos específicos de que están provistos los órganos integrantes del ente público.

Toda la actividad estatal necesita determinadas formas para una proyección adecuada; dichas formas son conocidas en la doctrina con el nombre de funciones del Estado, las cuales se traducen a través de la emisión de actos jurídicos o materiales tendientes a la felicidad colectiva.

Las funciones del Estado se encuentran inspiradas en la teoría tradicional de la división de poderes, así de acuerdo con dicha doctrina del Poder del Estado es indiviso y lo que único que se distribuye son las funciones de conformidad con las atribuciones que el derecho positivo les otorga. Podemos decir entonces que fundamentándonos en la citada doctrina, las funciones del Estado son tres: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

a) La función legislativa consiste en aquellos actos jurídicos y procedimientos que consecuentemente hacen que la actividad estatal se manifieste a través de la creación de normas jurídicas.

b) La función ejecutiva consiste en ejecutar las normas jurídicas.

c) La función jurisdiccional se manifiesta a través de la creación de actos jurídicos y procedimientos con la finalidad de resolver los conflictos de intereses entre los particulares y el Estado y entre el Estado y sus diferentes órganos.

Cada función está encargada a un órgano creado especialmente para que en forma preponderante, mas no exclusiva, la materialice; de aquí, que se considere que la distribución de funciones no es absoluta debido a la falta de una separación rígida y excluyente en cuanto a las atribuciones de los tres diversos órganos. Esto origina que la doctrina estudie las funciones del Estado desde dos aspectos que son el material, objetivo o sustancial y el formal u orgánico. El aspecto material de las funciones se caracteriza por la naturaleza del acto que se produce en el ejercicio de las funciones sin que importe el órgano que las realice; a su vez, el aspecto formal de las funciones se caracteriza por tomar en cuenta el órgano que las realiza, sin analizar la naturaleza del acto que se está emitiendo.

## 1.2.-ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La división de poderes más que un principio doctrinario característico de los Estados contemporáneos, es uno de los pilares fundamentales de todo Estado de derecho, pero como todo en esta vida tiene una historia, nuestro planteamiento no es la excepción, ya que la realidad histórica de este principio nos ubica en una época y lugar determinados, lo que nos conlleva a acudir a los postulados de los tres grandes autores que la doctrina reconoce como precursores de la división de poderes; encontramos así a Aristóteles, John Locke y Montesquieu, con ello sin dejar de reconocer a otros grandes que confeccionaron dicha teoría como Thomas Hobbes, Maquiavelo y Tomás Moro.

### 1.2.1.-ARISTÓTELES

Aristóteles de Estagira nació en la ciudad de este nombre, hacia el año 384 de nuestra era. En su libro "Política" que es una de sus grandes obras, nos brinda un estudio sobre la familia y la economía, hace una crítica a las constituciones de su época y nos comenta sobre la teoría del ciudadano y la clasificación de las constituciones, y al sugerir sobre la mejor constitución posible hace referencia al tema que nos atañe, que es la división de poderes; por lo que es a él a quien primeramente le debemos la brillante idea de la división de poderes. Aristóteles considera al gobierno en cualquiera de sus tres formas puras, como un órgano superior al individuo cuya finalidad no sólo es asegurar y fomentar la existencia material, sino promover el sano equilibrio entre ricos y pobres, procurando así la felicidad de la comunidad, y sin lugar a dudas evitar que se abuse del poder en forma autoritaria y despótica.

Por lo que es la felicidad de la comunidad y el equilibrio, el fin último del gobierno, es donde precisamente encontramos este principio. En el libro cuarto, capítulo XI, hace referencia al mismo.

*Si estos elementos están bien concretados, necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cual su esfera de competencia y cómo debe proceder a su elección y el tercer elementos en el judicial.<sup>8</sup>*

En el gobierno de Aristóteles, la asamblea deliberante dirige soberanamente o son los encargado de lo que atañe a la guerra y a la paz, así como a las alianzas y a la disoluciones de los tratados, también se encargan de las leyes y fiscalizan las cuentas del gobierno, se pronuncian sobre las sentencias de muerte, destierro y confiscación. En esta asamblea toman participación todos los ciudadanos de todas las clases.

La parte de poder que les corresponde a los magistrados, es básicamente la administración del ente público y será diferente en cada gobierno en razón de su Constitución, la cual estipulará las numerosas diferencias de manera proporcional a los cometidos que en ellas se esgriman, así como la extensión de los poderes o la duración de las funciones.

En lo que atañe al cuerpo judicial, tiene a su cargo la administración de justicia. Aristóteles en su libro divide a este cuerpo judicial en ocho tribunales los cuales son: el tribunal que juzga a los agentes de contabilidad; el que resuelve los delitos públicos; el que falla sobre todas las causas en que esta interesada la Constitución; el que decide entre los particulares y los magistrados cuando los primeros no se conforman con la pena impuesta; el que se ocupa de los delitos relativos a las transacciones entre particulares, el tribunal especializado en los asuntos de los extranjeros; el que juzga sobre las acusaciones sobre homicidios y el que resuelve sobre las transacciones de menor cuantía.

Aristóteles, el gran iniciador de la teoría de la división de poderes, basa sus ideas haciendo alusión a la división de trabajo que debe realizar el gobierno, pero no hace referencia a ella como una limitante al poder, el cual es uno y no se divide.

## 1.2.2.-JOHN LOCKE

John Locke, filósofo empirista inglés, prosigue con las ideas del innovador Aristóteles. En su libro "Tratado del gobierno civil" da un cambio en la doctrina tradicional, al considerar que la idea sobre la división de poderes es precisamente que el hombre no abuse del poder, dejando como resultado provisional la existencia de órganos encargados de las diversas actividades y cometidos del Estado de los cuales un hombre por sí solo no es capaz de realizar.

---

<sup>8</sup> Aristóteles. *Política*. Porrúa. México, 1982. Pág. 235.

Los hombres son estudiados según sus circunstancias y según su época, por lo que John Locke no es la excepción, partiendo del sentido común de su tiempo, esto es el estado natural de los hombres, nos hace mención a que *cada hombre ingresado en sociedad abandona su poder de castigar las ofensas, según el orden de la ley natural, cediendo ese poder a manos del poder público*<sup>9</sup>, así se da origen a un gobierno civil y a un cuerpo político supremo por lo que surge el Estado. Teniendo *como fin de la sociedad civil educar y remediar los inconvenientes del estado natural, esto es que cada hombre sea juez de su propio caso, mediante el establecimiento de una autoridad conocida a quien cualquiera de dicha sociedad pueda apelar a propósito de todo agravio recibido y que (dicha resolución) toda la sociedad debe obedecer*<sup>10</sup>.

Lo anterior es considerado por el autor en oposición a la monarquía absoluta que en aquel tiempo algunos Estados tenían como única forma de gobierno que es incompatible con la sociedad civil, ya que en este caso se reunían todas las funciones (legislativa, ejecutiva y jurisdiccional) en una sola persona, *por lo que no es posible hallar juez, ni estar abierta a la apelación a otro que pueda justa, imparcialmente y con autoridad decidir*<sup>11</sup>.

Por lo que el filósofo inglés considera que no es conveniente que el poder absoluto radique en un solo hombre *pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo a sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno*<sup>12</sup>.

En este orden de ideas Locke distingue tres poderes: el Poder Ejecutivo, el Poder Federativo y el Poder Legislativo, este último suele ponerse en manos de varias personas que tienen la tarea de elaboración de leyes, las cuales una vez promulgadas deben ser observadas por todos inclusive por los que participaron en su elaboración, por lo que se intuye que serán discutidas detalladamente; así mismo dichas leyes deben ser sancionadas y promulgadas en forma abstracta para todos, serán creadas con el único fin de preservar el bien popular, no se impondrán tasas a la hacienda de las gentes sin el consentimiento de ellas y el Poder Legislativo no puede ni debe transferir la facultad de hacer leyes a nadie más.

Por lo regular como la elaboración de dichas leyes no requiere de mucho tiempo pero su coerción si es constante y duradera, el cuerpo parlamentario no tiene por qué encontrarse reunido, sin embargo para su aplicación constante e

---

<sup>9</sup> John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Porrúa. México 1989. Pág. 50.

<sup>10</sup> Idibem. Pag. 51

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Porrúa. México, 1989. Pág. 79.

ininterrumpida de la ley se requiere la existencia de un poder permanente el cual vela por la ejecución de las leyes, mientras estén vigentes, por lo cual se requiere la existencia de la presencia del Poder Ejecutivo.

Dicho poder Ejecutivo tiene una doble tarea, en la premisa de Locke, por una parte la administración del gobierno y dirimir las controversias por el otro. Por último el poder federativo tiene a su cargo la seguridad e interés de la sociedad en el exterior, materialmente este poder tiene a su cargo el derecho a declarar la guerra y la paz, el de constituir alianzas y el de llevar a cabo las negociaciones que sean necesarias con las personas o comunidades políticas ajenas.

### 1.2.3.-MONTESQUIEU

En este orden de ideas y continuando con la teoría de la división de poderes, el filósofo Suizo, nacido en Ginebra en 1722, Montesquieu, en su libro "Del espíritu de las leyes" exterioriza su idea sobre la libertad política la cual sólo puede ser garantizada mediante la distribución de las funciones, delimitando concretamente las facultades del poder público.

En su ensayo No. XI, expone sus ideas en relación con la libertad política, aclarando que *la libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan, y si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, no tendría más libertad, porque los demás tendrían el mismo poder*<sup>13</sup>. Su concepto de libertad se entiende basado en las leyes, por lo que éstas deben de formularse con prudencia.

Así mismo, hace alusión a que en los Estado contemporáneos de su época no existe libertad política, ya que para que ésta existiera era *indispensable que no se abusara del poder ya que nos ha enseñado la experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso o a la extralimitación.*<sup>14</sup> En esta parte encontramos claramente la visualización de la problemática, en relación al tema que exponemos. Por ello la teoría de los contrapesos y equilibrio del poder.

Por otro lado, al hacer un estudio de la Constitución de Inglaterra, de aquel entonces, menciona y advierte que en el *Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.*<sup>15</sup>

*En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre*

---

<sup>13</sup> Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Porrúa. México, 1999. Pág. 103.

<sup>14</sup> Ibidem. Pág. 102.

<sup>15</sup> Ibidem. Pág. 103.

*particulares. Se llama a este último poder judicial y al otro poder ejecutivo del Estado*<sup>16</sup>.

Montesquieu reestructura el poder ejecutivo atribuyéndole la ejecución de las leyes que emite el poder legislativo, al igual que la administración del gobierno, la organización y disposición del ejército, por lo que le concierne además las relaciones exteriores las cosas que dependen del Derecho Civil.

Así mismo, afirma que como el poder incita al abuso, sólo el poder puede detener al poder, ya que no existiría libertad política ni nada si un hombre o un grupo de hombres, ejerciera los tres poderes, el dictar las leyes, el ejecutar las resoluciones públicas y juzgar los delitos y los pleitos entre los particulares, al citar sólo un ejemplo. *Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.*<sup>17</sup>

Como conclusión podríamos decir que la teoría de la división de poderes exalta que para el aseguramiento de la libertad de los gobernados y para un racional funcionamiento de la maquinaria estatal, es necesario que cada función del Estado -ejecutiva, legislativa y jurisdiccional- se asigne a un órgano o grupo de órganos distintos e independientes uno de los otros a fin de evitar que aquéllas se concentren en las mismas manos; por lo que la existencia de varios centros de poder obliga a un recíproco control y a la limitación en su ejercicio.

### 1.3.-LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

Históricamente el principio de la división de poderes surge para detener el Absolutismo monárquico, en el que el Rey o Monarca ostentaba por derecho o por la fuerza todo el poder. Por lo que después de varias revoluciones e independencias de países, nace el Constitucionalismo liberal, el cual se convierte en el pilar fundamental del Estado de derecho.

Dicho principio ha trascendido al grado tal que en todo Estado contemporáneo que se basa en las ideas democráticas de occidente, suministre las bases de frenos y contrapesos, considerándosele como un principio esencial, el cual es tomado cabalmente para la elaboración de una Constitución. Como lo menciona el Dr. Castrejón: *La división de poderes es el aspecto más importante en el que se basa la organización política del Estado Mexicano.*<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Porrúa. México, 1999. Pág. 105.

<sup>18</sup> Castrejón García, Gabino E., *Derecho Administrativo I*, Cárdenas Editor Distribuidor, 2ª Edición. México, 2002. Pág. 12.

El Estado mexicano no está exento de esas ideas, ya que a lo largo de la historia y sus constituciones vemos que ha sido plasmado el principio de la división de poderes.

En la Constitución de 1814 de Apatzingan, la división de poderes se adecuó a la teoría tradicional de Montesquieu, y en su art. 44 estipulaba lo siguiente:

*Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso mexicano. Se crearán además dos corporaciones la una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el Supremo Tribunal de Justicia.*

El supremo Gobierno era el Poder Ejecutivo, así como el Supremo Tribunal de Justicia, era el Poder Judicial; si bien es cierto que en 1814 con la teoría de Montesquie, las funciones se clasifican en tres y son otorgadas fundamentalmente en tres órganos distintos, no se cumplía con la idea esencial de dicha teoría ya que el poder Legislativo era el órgano preponderante ante los otros dos.

En la constitución de 1824 la cual se relaciona directamente con el principio de soberanía y con la desaparición de poderes al establecer en su art. 11, que *tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares*. Dicho sea de paso el objetivo primordial del anterior precepto es la separación de funciones en tres órganos formalmente distintos.

Posteriormente el art. 9 del acta Constitucional de 1824, establecía que el poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y jamás podrán reunirse dos o más de estos en un corporación o persona ni depositarse el Legislativo en un individuo.

La importancia que ha llegado a tener el art. 9 del Acta de la Constitución de 1824 ha sido tal, que podemos contemplar la idea fundamental del mencionado precepto. El cual fue aceptado tanto en las Constituciones de 1824 y 1857.

Sólo la Constitución conservadora y centralista de 1843, denominada *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, la cual rompe con esta tradición al hacer una división del poder en cuatro órganos como fueron el Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y un órgano denominado Supremo Poder Conservador, misma que tenía como fin desaparecer las Entidades Federativas y por lo mismo la desaparición del Senado.

Nuestra Constitución vigente de 1917 en su art. 49 menciona lo siguiente:

*El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.  
No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...*

### 1.3.1.- PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo básicamente es el encargado de la función legislativa. De conformidad con el art. 50 de nuestra Carta Magna, el órgano representante del Poder Legislativo es el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos Cámaras una denominada Cámara de Diputados la cual estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, por lo que en su totalidad está integrada por 500 Diputados y la Cámara de Senadores se encuentra constituida por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Los primeros son representantes del pueblo y los segundos de las entidades federativas.

El Congreso de la Unión realiza su trabajo en dos periodos de sesiones ordinarias al año, y cuando se encuentra en receso, es decir cuando sus periodos de sesiones han concluido, la representación del Poder Legislativo está a cargo de una comisión permanente integrada por 37 miembros de los cuales 19 son Diputados y 18 Senadores.

La función que realiza el Poder Legislativo la podemos analizar desde el punto de vista subjetivo o formal y desde el punto objetivo o material.

La función legislativa desde el punto de vista subjetivo o formal consiste en la actividad que el Estado realiza mediante los órganos que de acuerdo a nuestra Constitución integran el Poder Legislativo, es decir el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores. *Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la autoridad formal de la ley, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder.*<sup>19</sup>

En cuanto al punto de vista objetivo o material la función legislativa o sea *prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza y sólo considerando la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza*<sup>20</sup>, que lleva a cabo el Poder Legislativo, tiene por finalidad la materialización de la actividad estatal concerniente a la creación del orden jurídico el cual toma el nombre de Leyes o Decretos, mismos que crean o extinguen una situación jurídica general.

Estas Leyes o Decretos emitidos por el Congreso de la Unión son relativos a las materias y cometidos que tiene el Estado, siempre de ámbito Federal, sin

---

<sup>19</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª. Ed. Porrúa, México, 2000. Pág. 38.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Pág. 41

infringir los límites que la Carta Magna establece, respetando la Soberanía de los Estados miembros de la Federación. Dicho Congreso de la Unión a través de cualquiera de los integrantes sus dos Cámaras tienen el derecho de iniciar leyes al igual que el Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados miembros; dichas leyes o decretos deben ser de aplicación general, abstracta, impersonal y respetando las garantías individuales.

Las Cámaras del Congreso son un vivo ejemplo de la división del trabajo en relación a la actividad legislativa y con ello la distribución de facultades por lo que las funciones del congreso se estructural internamente en políticas, legislativas, jurisdiccionales administrativas y de fiscalización.

Por lo que respecta a la estructura política, se encuentra determinada esencialmente por la presencia de los partidos políticos, vía la representación que ostentan los grupos, sectores o intereses sociales y económicos, los cuales integran las Juntas de Coordinación política.

La estructura legislativa es el fin reflejo de la presencia política de los grupos parlamentarios.

La estructura administrativa de las Cámaras del Congreso tiene a su cargo diversas actividades técnicas, financieras y administrativas que apoyan y complementa los trabajos políticos y legislativos.

El Congreso realiza la función jurisdiccional a través de las comisiones jurisdiccionales previstas en la Constitución en relación al Juicio Político y Declaración de Procedencia.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de conformidad con el art. 79 de nuestra Const. ejerce su función de fiscalización como órgano técnico de la Cámara de Diputados, para el ejercicio de las facultades de revisión de la cuenta pública.

### 1.3.2.- PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo realiza la función ejecutiva que se instituye de acuerdo con nuestra legislación en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Federal en lo que respecta a los preceptos en que se hacen mención al Poder Ejecutivo, otorga al sistema presidencialista una pluralidad de facultades, dichas facultades tienen por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas a través de actos concretos regidos por el derecho mexicano, pero siempre encausados al bien común. Las facultades y obligaciones del Presidente están claramente estipuladas en el art. 89 de la Constitución.

Por un lado al igual que las legislaturas de los Estados, los Senadores y Diputados del Congreso, el Presidente tiene como facultad la iniciativa de leyes, pero además tiene el derecho del veto instrumento que puede en un determinado momento utilizar, y no sancionar una ley emitida por el Congreso de la Unión, pero por una sola ocasión

El Presidente cumple con una doble función, primeramente al ser el máximo representante del país en el ámbito internacional, denominándosele Jefe de Estado. Y por otro lado realiza la función de Jefe de Gobierno o primer mandatario, por lo que es el titular del gobierno federal a través de la Administración Pública federal, y para poder cumplir cabalmente con la diversidad de cometidos que tiene el cargo que representa, el Presidente se allega de colaboradores inmediatos que de acuerdo a nuestra Carta Magna constituyen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, de conformidad con el art. 90 de la Constitución.

La Administración Pública Centralizada esta integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica. Mientras que la Administración Pública Paraestatal, se componer por los organismos desconcentrados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos; de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración pública.

En la Administración Pública Centralizada los órganos del Estado se encuentran colocados en diversos niveles hasta llegar a la cúspide donde se encuentra un secretario de Estado y por encima de ellos se localiza el Presidente, por lo que surge una relación de jerarquía, así los Secretarios de Estado son nombrados directamente por el Jefe de Gobierno. Mientras que en la paraestatal es distinto ya que las paraestatales cuentan con una personalidad jurídica y patrimonio propios.

*La función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales<sup>21</sup>.*

La función Ejecutiva desde el punto de vista subjetivo o formal, consiste en la actividad que el Estado realiza mediante los órganos que de acuerdo con nuestra Ley Fundamental, integran la esfera administrativa de la Administración Pública Federal, la cual es demasiado extensa y compleja en la práctica.

Es necesario aclarar que *en los regímenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de Poderes y la división de funciones<sup>22</sup>*, de

---

<sup>21</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª. Edición., Porrúa, México, 2000. Pág. 52.

<sup>22</sup> *Ibidem*. Pág. 63.

conformidad con nuestra la legislación vigente, por lo que no corresponde una separación tajante en las funciones.

Desde el punto de vista objetivo o material, la función ejecutiva es la manifestación de la actividad del Estado por medio de la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante actos materiales, tendientes al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la Administración Pública de conformidad con nuestro orden jurídico.

Al igual que el Congreso de la Unión tiene un abanico de atribuciones, que le son conferidas por nuestro derecho, que no son preponderantemente la creación de normas; la función administrativa no es la excepción ya que cuenta con un sin número de atribuciones y no sólo se limita únicamente a la ejecución de leyes. Dentro de las atribuciones se suma la de presentar iniciativas, elaboración de Reglamentos, traducido en normas de carácter general.

En este mismo orden de ideas el poder Ejecutivo cuenta con atribuciones jurisdiccionales, que le son conferidas por nuestro derecho y es precisamente el tema que nos ocupa; ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, realiza funciones jurisdiccionales y se encuentra dentro del ámbito de competencia del poder Ejecutivo; el cual dentro de sus atribuciones principales es la de dirimir controversias, que se suscitan entre los particulares y algún órgano representante de la administración pública, lo cual consideramos completamente objetivo y sano, para ambas partes.

### 1.3.3.-PODER JUDICIAL

El poder Judicial de la Federación es quien ejerce mayoritariamente la función jurisdiccional; este órgano se encuentra compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Federal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el art. 94 de la Const.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es considerada como el máximo tribunal de país, actualmente se integra con once ministros de los cuales uno es el Presidente del mismo, quien no integra Sala.

La SCJN sesiona en Pleno y por Salas, siendo dos el número de ellas, una compuesta de cinco ministros pero basta con cuatro para poder sesionar; la primera sala tiene a su cargo las materias civil y penal y la segunda las materias administrativa y laboral. La Competencia de la Suprema Corte esta relacionada directamente con el juicio de amparo y sus respectivos recursos actuando siempre como juzgador *Ad quem*, en las controversias, además de lo anterior tiene a su cargo en forma exclusiva el procedimiento de controversia constitucional y el de

acción de Inconstitucionalidad, de conformidad con el art. 105 frac. I y II de nuestra Constitución Federal, los cuales son procedimientos diferentes al juicio de amparo.

El Tribunal Federal Electoral es el encargado de dirimir las controversias que se susciten en materia electoral, y todo lo relacionado a los comicios electorales federales, de conformidad con el art. 99 de nuestra Carta magna.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, los tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, son los órganos del Poder Judicial encargados de la sustanciación del juicio de amparo directo o unistancial tratándose de los Tribunales Colegiados, e indirecto o biistancial en el caso de los Juzgados de Distrito, estos últimos además de conocer de amparo, son competentes para los juicios federales de su jurisdicción. Los Tribunales Unitarios conocen de las apelaciones relacionadas con las sentencias dictadas por los Juzgados de Distrito, aunque excepcionalmente pueden conocer de asuntos materiales de amparo directo.

El Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el art. 100 de la Constitución, tendrá independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Y estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de las facultades que le confiere la leyes.

Por lo que la función jurisdiccional desde el punto de vista subjetivo o formal consiste en la actividad que el Estado realiza mediante los órganos que de acuerdo a la nuestra Carta Magna integra el Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, desde el punto de vista objetivo o material la función Jurisdiccional es la manifestación de la actividad estatal encaminada a la resolución de conflictos aplicado las normas generales a los casos concretos, o sea la sentencia, por lo que es una función netamente de orden jurídico.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

#### 2.1.- LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Los principios generales del derecho al igual que la costumbre y la legislación son fuentes formales del derecho. Por lo que dichos principios generales del derecho son una de las fuentes no escritas más importantes del derecho.

Los principios generales del derecho son el aval en toda investigación jurídica; mediante ellos se amparan los razonamientos jurídicos que sirven de base en buena parte de preceptos jurídicos de la ley.

Los principios generales del derecho han sido estudiados por dos corrientes o escuelas; el iusnaturalismo y el positivismo, las cuales son dos puntos de vista diferentes de un mismo objeto.

Los iusnaturalistas sostienen que los principios generales del derecho son las verdades supremas del derecho, aquellos elementos lógicos y éticos, que por ser racionales y humanos son virtualmente comunes a todos los pueblos.

Otra línea sobre esta misma corriente sostiene que dichos principios *son los más generales en relación a la ética social, derecho natural o axiología jurídica descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libertad del hombre los cuales constituyen el fundamento de todo sistema posible o actual.*<sup>1</sup>

Por otro lado los iusnaturalistas reconocen que los principios generales del derecho, si bien constituyen fuentes no escritas, sólo tiene validez en la medida en que son reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Del otro lado de la moneda se encuentra la escuela del derecho positivo la cual señala que son principios aludidos, son normas no expresadas a las que se llegan por generalizaciones sucesivas a partir de los preceptos del sistema en vigor.

La escuela positiva reconoce que los principios generales del derecho existen fuera o con independencia del derecho positivo, también indican que la validez de dichos principios se constriñe a que sean reconocidos o contenidos por la ley escrita.

---

<sup>1</sup> Hernández Preciado. Citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2000, Tomo P-Z, pág. 2541

En relación a ambas corrientes jurídicas, podríamos concluir que no representan diferencias de fondo, únicamente distintos niveles de profundidad en su fundamentación. Mientras los iusnaturalistas observan los fundamentos del derecho positivo; los positivistas ponen sus ojos en el ordenamiento jurídico en sí. El resultado es que hay una complementación de las dos corrientes; una en función de la otra, ya que ambas los contemplan.

Los principios generales del derecho son criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación. Dichos principios expresan el comportamiento que han de seguir los seres humanos en relación con la interacción y cambios de criterio que tienen en la convivencia social real y cotidiana. En otras palabras, son reglas que se traducen en juicios lógicos, que regulan su conducta en sociedad para una sana convivencia; son reglas que por su importancia y trascendencia son inalienables, imprescriptibles, atemporales y comunes a todos los seres humanos, por lo tanto se salvaguardan como un prisma que no debe ser violentado o transgredido.

El fundamento de los principios generales del derecho es la naturaleza humana en relación al grado de racionalidad, ser social y libertad; estos elementos amalgamados nos dan como resultado un proceder humano que dirige o guía el comportamiento humano con el fin de alcanzar un grado más de perfeccionamiento.

Es importante aclarar que aunque son una fuente del derecho como es la ley, no se encuentran el mismo nivel que las mismas normas jurídicas positivas; ya que los primeros se nos presentan como bases orientadoras para deducir soluciones concretas a casos determinados. En otras palabras, únicamente forman parte de la doctrina; mientras que el derecho positivo por el contrario, está investido de obligatoriedad, en relación a que fue creado y pasó por un proceso constitucional o legislativo.

## 2.2.- LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

La constitución posee ciertos atributos que le son propios y exclusivos; estos atributos la distinguen de los demás ordenamientos jurídicos. Si bien es cierto que toda Ley manda, dispone y regula; la constitución como ley suprema por su naturaleza intrínseca va más allá, ya que propiamente constituye y funda a otros ordenamientos jurídicos, por lo que se le atribuye el calificativo de ley suprema por que se le sitúa en una posición diferente y elevada.

El atributo de ser superior es imponible tanto a particulares como a órganos de autoridad ya que todos están sujetos a lo que dispone su texto.

La constitución es un complejo normativo; compuesto por un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar, en nuestro

particular caso, al Estado mexicano por un lado y por el otro, velar y garantizar por el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

La Constitución se ha dividido en diversas partes; la de las garantías individuales que algunos denominan parte dogmática, la cual se encuentra constituida por los arts. 1 al 29; la orgánica en la que aparecen diversos derechos a favor del gobernado, que es también la relativa a la estructura, el funcionamiento y las facultades de los poderes de la unión se encuentra localizada en los arts. 49 al 122 de nuestra Constitución Política Federal.

La tercera parte de la Constitución es la filosófica y programática, en la que se definen la naturaleza y las características del Estado mexicano; esta parte se fundamenta del art. 39 al 41.

Existe una cuarta parte denominada de las garantías sociales que se localizan en los arts. 27 y 123, las cuales van encaminadas a proteger a las clases más vulnerables.

La quinta parte, que a falta de título más apropiado se le denomina prevenciones generales, la cual comprende un cúmulo extenso de materias de diferente índole como ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia constitucional.

En estricto sentido técnico jurídico, se entiende por garantías constitucionales al conjunto de derechos, facultades, limitaciones, organización e instrumentos procesales; que se encuentran contemplados en la Constitución.

Aunado a lo anterior es necesario mencionar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cumple cabalmente con los Principios del Derecho Constitucional Procesal.

A dichas garantías constitucionales, que sin ser propiamente garantías individuales o de estructura y organización fundamental del Estado, el constituyente las ha considerado conveniente incluir en la ley suprema para darles mayor solidez y garantizarlas mejor, por la importancia que revisten.

El jurista Héctor Fix-Zamudio menciona cuatro garantías constitucionales consagradas en la ley suprema a saber:<sup>2</sup>

El juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios de la federación regulado en los arts. 108 y 111 a 113 de la Constitución.

Las controversias constitucionales que menciona el art. 105 del citado ordenamiento; es decir los litigios que surjan entre los poderes de un Estado sobre la constitucionalidad de sus actos entre dos o más Estados y entre éstos y la

---

<sup>2</sup> Fix-Zamudio Héctor, Citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2000, Tomo C, pág. 191.

Federación, misma que deben ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El juicio de amparo que se contempla en los arts. 103 y 107 Constitucionales.

Los procedimientos investigatorios a que hacen alusión los párrafos segundo y tercero del art. 97 de la Ley Suprema; el segundo que se refiere a la investigación de algún hecho que constituya la violación a alguna garantía individual. Mientras que el tercero habla de la violación al voto público, en el cual se pondría en duda el procedimiento electoral para integrar alguno de los poderes federales.

Dichas garantías de orden procesal son de gran importancia y no pretendemos colocarlas en un segundo plano, por el contrario las menciono y enumero para darles la importancia que poseen, pero nuestro planteamiento va encaminado a que no sólo los 29 primeros artículos de la Constitución son garantías, sino también lo son los preceptos consagrados en los otros 107 artículos restantes.

## 2.2.1.- LA DIVISIÓN DE PODERES COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

La garantía de la división de poderes como se tocó en el capítulo primero surgió originalmente para permitir un ejercicio adecuado del poder, pues atendía más a la idea de la división del trabajo que a la especialización. Pero no se puede dejar de reconocer que quien legislaba o juzgaba lo hacía en nombre del rey, por lo que, a fin de cuentas, seguía habiendo un monopolio en el ejercicio del poder.

En el capítulo primero citamos a tres de los más grandes pensadores que escribieron sobre este tema; por lo que sería conveniente citar a otros dos no menos importantes.

El gran politólogo italiano del renacimiento, Nicolás Maquiavelo, en su obra El Príncipe, comenta:

*Entre los reinos bien ordenados y gobernados de nuestros tiempos está el de Francia; en el se encuentran infinitas instituciones buenas, de las que depende de la libertad y seguridad del rey; la primera de ellas es el parlamento y su autoridad. Porque quien ordenó aquel reino reconociendo las ambiciones de los poderosos y su insolencia, juzgando que era necesario un freno en la boca que las contuviese, y por otra parte, conociendo el odio del pueblo contra los grandes, fundado en el temor y queriendo asegurárselo no quiso que esto se quedase al cuidado particular del rey, para quitarle aquel peso odioso que pudiese tener con los*

*grandes al favorecer al pueblo, y con el pueblo al favorecer a los grandes y por ello instituyó un tercer juez que fuese el que, sin carga para el rey, reprimiese a los grandes y favoreciese a los pequeños. No pudo ser este orden mejor ni más prudente, ni haber mejor razón para la seguridad del rey y del reino. De aquí puede extraerse una observación notable: que los príncipes deben hacer suministrar las cosas odiosas a otros, u las gracias así mismo.<sup>3</sup>*

Por su parte Thomas Hobbes, en su obra El Leviatán, en el capítulo denominado División del poder soberano comenta:

*Existe una sexta doctrina directa y llanamente contraria a la esencia de un Estado: según ella el soberano poder puede ser dividido. Ahora bien, dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo por que los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro. En virtud de estas doctrinas los hombres sostienen principalmente a algunos que haciendo profesión de las leyes traten de hacerlas depender de su propia enseñanza, y no del poder legislativo.<sup>4</sup>*

La mayoría de los teóricos modernos del constitucionalismo sostienen que la división de poderes ya ha sido superada; pero no creo que sea así del todo, ya que en el tema que nos atañe; al poder judicial que le compete de manera preponderante, más no exclusiva, la función jurisdiccional se erige como un órgano revisor de las actuaciones, que en su momento la misma ley lo faculta para conocer del poder ejecutivo.

Por su parte, el estadounidense Madison, en la parte que le corresponde de la obra El Federalista,<sup>5</sup> sostiene que ninguno de los poderes debe poseer, directa o indirectamente una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes. Además, menciona que deben existir medidas prácticas para que cada uno de los poderes pueda defenderse contra la extralimitación de los otros.

Con base en estas ideas, se pretende alcanzar la independencia e integridad en todas las ramas y niveles de gobierno, con el fin de que cada uno realice su misión en forma equilibrada, y con esto evitar la dominación de uno sobre otro. Este es precisamente el espíritu del artículo 49 de nuestra constitución, el cual menciona:

*El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de*

---

<sup>3</sup> Maquiavelo Nicolás, *El Príncipe*, 9ª. Edición., Porrúa, México, 1985, pág. 17.

<sup>4</sup> Hobbes Thomas, *Leviatán*, Porrúa, México, 1999. pág. 52.

<sup>5</sup> Madisón, Hamilton y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, pág. 204.

*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.*

Ahora bien al analizar la formula de la división de poderes, consagrada en el citado ordenamiento legal, consideramos que se apunta a los siguientes objetivos principales:

- Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los poderes restantes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella.
- Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la actuación de los otros.

## 2.3.- LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Las garantías individuales, también son conocidas como derechos del hombre, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado. Estas garantías, en su origen no son elaboradas por juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de la reflexión del escritorio; por el contrario son auténticas vivencias de los pueblos quienes en su momento le fueron arrancadas al soberano, con el fin de lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad.

Inicialmente debemos comprender en forma clara qué es lo que son, por lo que es indispensable una definición de las mismas, las cuales en un sentido amplio, son concebidas como una serie de principios que deben ser objeto de salvaguarda y protección por la autoridad en su conjunto, ya que sin ellas no es posible la vida en sociedad y al mismo tiempo sirven como freno ante un posible abuso de la propia autoridad.

Se entienden también como un conjunto de prerrogativas que permiten al individuo desarrollar su personalidad y seguridad dentro de la sociedad. Así mismo Juan Palomar de Miguel en su diccionario para jurista hace mención de las garantías individuales, señalando que son los *derechos que reconoce la constitución y leyes de un Estado a todos sus ciudadanos*,<sup>6</sup> lo cual nos da una definición muy corta y fragmentada, ya que las garantías que se encuentran plasmadas en nuestra Constitución no sólo protegen a los ciudadanos, sino a todo individuo. Lo interesante de la definición es que contempla como sinónimos las garantías individuales con las garantías constitucionales, con lo cual no estamos de acuerdo, ya que las garantías constitucionales son todos los preceptos que se

---

<sup>6</sup> Palomar De Miguel Juan. *Diccionario para Juristas*. Ed. Mayo. México, 1989. pág. 302.

encuentran contemplados en la norma suprema, mientras que las garantías individuales se localizan sólo en los primeros 29 artículos.

Existen dos características de las garantías individuales: la universalidad y la supremacía, por lo cual nadie podrá ser privado de ellas, sin causar una afrenta a la justicia y a todo ordenamiento legal establecido, por lo tanto son inherentes al ser humano simplemente por naturaleza.

En el estado de naturaleza en el cual existieron originariamente los individuos y que es inherente a ellos sirve de base y soporte de las ideas iusnaturalistas que dan origen a las garantías individuales, de modo que los seres humanos tienen ya por naturaleza ciertos derechos que deben ser respetados por todos los demás; dichos derechos por pertenecer a la naturaleza humana son inalienables e imprescriptibles.

Las garantías individuales se encuentran reguladas en nuestro derecho positivo mexicano, en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; son diversas y con un contenido variado.

### 2.3.1.- ANTECEDENTES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Las ideas del Estado moderno tienen su origen en la edad media, ya que a partir de esta época surgen una serie de pensamientos que si bien es cierto ya se tenían contemplados con anterioridad no se les había dado el auge y la efervescencia necesarios; surgidos en contra de los Estados absolutos ya que la figura del sujeto individual políticamente está ausente en la época, y es precisamente en la edad media cuando se contribuye a la tradición europea de la necesaria limitación del poder político de imperio.

La cultura de las libertades nace con las revoluciones francesa y estadounidense, las cuales ponen al individuo en el centro del ordenamiento jurídico, con lo cual se reivindican los derechos de autonomía frente al poder público.

En Francia el despotismo y la autocracia argumentaban que tenían su origen en la voluntad divina, por lo que no había ninguna limitación en su ejercicio, los reyes cometían grandes arbitrariedades, entre ellas gravar con impuestos elevadísimos para poder mantener los gastos exorbitantes de la corte real y la nobleza.

Ante esta triste realidad surgieron en Francia importantísimas corrientes políticas las cuales proponían medidas y reformas para acabar con el régimen absolutista; así florecieron los fisiócratas, los enciclopedistas, la ilustración y grandes pensadores como Montesquieu, Voltaire y Rosseau, entre otros.

La revolución francesa surgió por varios factores, a saber: el pensamiento político del siglo XVIII, el constitucionalismo estadounidense, la rutinaria tiranía y el despotismo arbitrario que ejercía el poder en contra de la dignidad humana francesa, lo que culminó con la creación de la Declaración De Los Derechos Del Hombre Y Del Ciudadano, que ha servido de inspiración a la gran mayoría de las constituciones de la actualidad.

### 2.3.1.1- EL IUSNATURALISMO

Es difícil definir en una sola frase lo que es el derecho natural, ya que son tan numerosas sus teorías como sus defensores. Erik Wolf,<sup>7</sup> en su obra *El problema del derecho natural*, analiza nueve grupos de posturas iusnaturalistas y manifiesta la dificultad de su estudio.

Nuestro tema central de este capítulo tiene su origen en la corriente filosófica del iusnaturalismo, la cual parte de la idea de un derecho natural, mismo que proclama la existencia de derechos congénitos al hombre, superiores a la sociedad. Tales derechos deben ser respetados por el orden jurídico, es más, deben ser el objeto esencial de las instituciones sociales y políticas.

A principios del siglo XVIII surgen una serie de pensadores, principalmente en Francia como Rosseau, Voltaire, Diderot y otros más que observaban las inequidades de la realidad elaborando doctrinas que preconizaban la igualdad y equidad entre todos los individuos, surgiendo la corriente filosófica del iusnaturalismo, que siglos antes, ya desde Aristóteles con la filosofía escolástica, pasando por San Agustín, Santo Tomas y otros grandes pensadores, había sido tomada en cuenta; los cuales hablaban de un derecho natural, el cual está por encima del espacio y del tiempo.

Carlos Santiago Nino decía que la concepción iusnaturalista del derecho puede caracterizarse al sostener conjuntamente dos tesis: la primera de filosofía ética que sostiene que hay principios morales y de justicia universalmente válidos y asequibles a la razón humana; y la segunda tesis acerca de la definición del concepto del derecho, según la cual un sistema normativo o una norma no puede ser calificada de jurídica si contradice aquellos principios morales o de justicia. Si alguien rechaza alguna de estas tesis, aun cuando acepte la otra, suponiendo que ello sea posible, no será considerado un iusnaturalista.

Una definición que sirve de puente entre las concepciones iusnaturalistas greco-romanas, especialmente las estoicas, y el ius-naturalismo cristiano medieval, es la de Cicerón:

---

<sup>7</sup> Wolf Erik, *El Problema del Derecho Natural*, 2ª Ed., Ariel, Barcelona, 1960.

*La verdadera ley es una recta razón congruente, perdurable que impulsa con sus preceptos a cumplir el deber y aparta del mal con sus prohibiciones; pero que aunque no inútilmente condena o prohíbe algo a los buenos, no conmueve a los malos con sus preceptos o prohibiciones. Tal ley no es lícito suprimirla, ni derogarla parcialmente, ni abrogarla por entero, ni podemos quedar exentos de ella por voluntad del Senado o del pueblo, ni debe buscarse un Sexto Elio que la explique como intérprete, ni puede ser distinta en roma o en Atenas, hoy y mañana sino que habrá siempre una misma ley para todos los pueblos y momentos perdurable e inmutable; y habrá un único Dios como maestro y jefe común de todos autor de tal ley, juez y legislador, al que si alguien desobedece huirá de sí mismo y sufrirá las máximas penas por el hecho mismo de haber menospreciado la naturaleza humana, por más que consiga escapar de los que considera castigos.<sup>8</sup>*

No se puede huir o negar la existencia de dicho derecho natural ya que nos proporciona un conjunto de teorías heterogéneas, plurales, variadas, riquísimas de ideas que han guiado estimulado y acelerado la marcha por la conquista de los ideales humanistas de libertad e igualdad. Sin negar que otras veces han ayudado a mantener injusticias convirtiéndose en cómplice de los poderosos.

### 2.3.1.2.-MODELOS DOCTRINALES

Según el maestro Italiano Maurizio Fioravanti, hay tres formas que dan origen a las garantías individuales en el plano teórico-doctrinal, para después planearlas en el derecho positivo. Es menester aclarar que ninguno de los tres modelos permanece aislado, por el contrario se combinan y amalgaman. Así tenemos al modelo historicista basado en la revolución estadounidense y en el constitucionalismo inglés, el modelo individualista que tiene su origen en la revolución francesa y el modelo estatalista, el cual nace con los juristas del Estado de derecho del siglo XIX. Para comprender cómo se han desarrollado, es necesario retornar al umbral de las revoluciones liberales, y entender su origen.

### MODELO HISTORICISTA

El modelo historicista tiene su origen en Inglaterra, el cual se basa en los privilegios de las libertades civiles traducidas en la capacidad de obrar, sobre todo en la libertad personal y en la propiedad privada, con lo cual nos referimos al binomio inglés libertad y propiedad, los cuales se ponen en un primer plano, por la fuerza de los derechos adquiridos que el tiempo y el uso han conferido.

---

<sup>8</sup> Prieto Sanchís Luis, *El derecho y la justicia*. Trota, Madrid, 2000. pág. 57.

Es en Inglaterra donde la consagración de la libertad humana y su protección jurídica alcanzaron un admirable grado de desarrollo, ya que el temperamento y espíritu anglosajón siempre se distinguió por ser amante y defensor de la libertad.

Así surgió la Constitución inglesa, pero no como un cuerpo conciso unitario, escrito con preceptos legales, sino como un conjunto normativo consuetudinario implicado en diversas legislaciones aisladas y en las prácticas realizadas por los tribunales, creada y consolidada por la costumbre social.

Pero la costumbre jurídica en varias ocasiones se vio contravenida por el rey, lo que ocasionó una resistencia real, y dicha oposición originó obtener nuevos triunfos sobre el monarca, surgiendo así las *bills*, o cartas que eran documentos públicos obtenidos del rey en los que se hacían constar los derechos fundamentales del individuo. Así los barones ingleses obligaron al rey Juan Sin Tierra a firmar el documento político de los derechos y libertades en Inglaterra, con lo que surgió la *Magna Charta*, que es el origen remoto de varias garantías constitucionales, de diversos países, como la garantía de audiencia y el debido proceso.

Es en Inglaterra precisamente, donde surge una de las novedades más relevantes, consistente en el nacimiento de las asambleas representativas de los estamentos o contratos de colaboración con el señor en la gestión de poder. No debemos olvidar que Inglaterra es uno de los países claves para la historia del constitucionalismo moderno, ya que *demuestra cómo es posible una transición gradual y relativamente indolora del orden medieval al moderno de las libertades, prescindiendo de la presencia de un orden político soberano altamente concentrado, capaz en cuanto tal de definir con autoridad las esferas de libertades individuales*,<sup>9</sup> ya que en su Carta Magna se dispone la noción de la libertad personal, representando las dimensiones en el sentido de libertad como seguridad de los propios bienes, pero también en la propia persona, sobre todo contra el arresto arbitrario, es decir aquellas reglas que solas pueden consentir la legítima privación de la libertad de un individuo.

Por otra parte, en el modelo inglés se hacía referencia a la *law of the land*, que introduce un elemento nuevo, esencialmente dinámico que era la jurisprudencia consistente en un verdadero factor de unidad por lo que son los jueces y no los príncipes y legisladores, los que construyen el derecho común inglés, el célebre *common law*, denominada la ley del país; por lo que la jurisprudencia es el principal instrumento para la elaboración de las reglas que tutela las libertades.

La idea de que los actos irracionales y arbitrarios del legislador no pueden lesionar los derechos adquiridos ya que existe un núcleo duro de derechos

---

<sup>9</sup> Fioravanti Mauricio, *Los derechos fundamentales*, 3ª. Ed., Trota, Madrid, 2000. pág.27

fundamentales de los que no puede disponer el poder político, tiene su origen precisamente en el constitucionalismo inglés.

Por otro lado la composición equilibrada de los tres órdenes políticos en el parlamento, la Monarquía, los Lords y los Comunes, representan la clásica estructura liberal del gobierno moderado, que impide los atropellos y defiende las posiciones adquiridas por cada individuo, resguardando las libertades civiles, tanto patrimoniales como personales, es decir la libertad como seguridad.

Dicho principio, será tomado y servirá de base para el siguiente modelo, que a su vez es uno de los puntos clave del presente trabajo.

## MODELO INDIVIDUALISTA

El modelo individualista tiene su origen en la Revolución Francesa; así, mientras que el modelo historicista busca en la edad media un gobierno moderado y limitado, paradójicamente el modelo individualista se enfrenta al pasado medieval, confirmando su radical oposición a las prerrogativas de las clases privilegiadas; con lo que construye la polémica y fracciona la época, con lo que desarrolla así la edad de los derechos individuales y del progresivo perfeccionamiento de su tutela.

Por lo que Francia se convierte en el país guía de la nueva dimensión individualista moderna en contra del viejo orden feudal, apoyado por la nueva clase social burguesa, primeramente en contra del Estado absoluto y después con su revolución.

Surge la idea del contrato social de Jean Jacques Rousseau, que lleva en su seno un ineludible aprecio por la civilización y la seguridad en todos los aspectos, así mismo reconociendo la tutela de una autoridad legítima que salvaguardará mejor los derechos y libertades.

Por lo que de aquí en adelante los jueces y administradores públicos, a los cuales no se les tiene confianza por la figura que representan en relación con el pasado, para limitar las libertades de los ciudadanos, deben basarse en la presunción fundamental de libertad y demostrar lo contrario, es decir, la legitimidad de su limitación. Surge así la máxima del derecho de que se presume libre mientras una ley no diga lo contrario.

Una de las figuras más importante y decisivas es la imagen del poder constituyente entendiéndose como el fundamental y original poder de los individuos de decidir sobre la forma y sobre el rumbo de la asociación política del Estado, por lo que nace la más importante de todas las libertades políticas, traducida en la libertad de decidir un cierto y determinado orden político.

Nace la sociedad de los individuos políticamente activos y con ello el poder político y la capacidad de crear una constitución o incluso el de cambiarla a su antojo, en virtud del ejercicio del poder constituyente, que será el símbolo que dará origen al tercer modelo.

Por lo que la garantía de los derechos individuales reside exclusivamente en la generalidad y abstracción de la voluntad expresada por el pueblo que es el cuerpo soberano, expresado como la voluntad general, por lo cual se considera justa.

El ejercer las libertades políticas significa esencialmente controlar al poder político y por lo tanto tutelar mejor y defender las libertades civiles e individuales, evitando que puedan ser injustamente tomadas por un poder y rompa con el equilibrio existente.

## MODELO ESTATALISTA

Después de todos los cambios radicales de los siglos XVII y XVIII, el siglo XIX se caracterizó por el surgimiento de una serie de pensadores que sostienen que en el estado de naturaleza no existe ninguna libertad y ningún derecho, sino hasta el surgimiento del Estado, ya que él tiene la fuerza imperativa y autoritaria de crear las normas capaces de ordenar a la sociedad y fijar la posición subjetiva de cada uno, por lo que no existe sociedad sino después del único y decisivo sometimiento de todos los individuos a la fuerza imperativa y autoritaria del Estado.

La distinción entre contrato y pacto nace a partir de la cultura estatalista; el Estado político organizado aparece de la voluntad de los individuos por la necesidad y deseo de seguridad, sin embargo no se obtiene de un contrato en el que ambas partes se dan recíprocas ventajas y compromisos mutuos, sino de un pacto que se traduce en un acto de subordinación unilateral, no negociable, irreversible y en el que todos simultáneamente se someten al poder del monopolio del imperio, en el cual el soberano tiene la capacidad de gobernar y moderar el conflicto, creando las condiciones de vida más seguras y por ello también los derechos individuales.

Así, lo que la cultura estatalista no puede admitir es la idea de un poder constituyente, entendido como un contrato de garantías entre partes desiguales que para empezar ya posean derechos, y que dentro de ese cúmulo de facultades promuevan el nacimiento del Estado político para poderlos conservar mejor, llegando a desconfiar de la versión del poder constituyente ya que se terminaría por situar la voluntad del pueblo o nación, encima de todo y quizás por encima de las mismas libertades civiles de libertad y de propiedad.

En la construcción estatalista los individuos deciden someterse a la autoridad del Estado, y por esta decisión dejan de ser una descompuesta multitud disgregada y políticamente incapaz de expresarse y se convierten en pueblo o nación, la cual no es pensable antes y fuera del Estado, misma que existe porque una autoridad con suprema voluntad los representa.

Por otro lado, las libertades políticas no se justifican ya como una expresión específica de la libertad originaria fundamental de los individuos para decidir un cierto orden político-estatal, sino que surge por la necesidad que tiene el Estado de proveerse de órganos y de personal que concrete la expresión de la voluntad soberana; por lo que cuando los ciudadanos eligen a sus representantes sólo ejercitan la función de designar por interés público y de conformidad con un derecho positivo estatal, a los que tendrán el deber de expresar la soberanía del Estado en forma de ley.

Por lo que las libertades civiles terminan siendo lo que la ley del Estado quiere que sean. Y por lo que respecta al poder constituyente, se desconfía en todo momento por el bien de la mayoría, ya que un grupo organizado podría argumentar tener la voluntad general cambiando y derogando al poder existente.

Este modelo surge de la necesidad de estabilidad y unidad, ya que bajo este perfil los dos modelos anteriores podrían caer y transformarse en un Estado débil, presa fácil de los egoísmos individuales y de facción, con lo cual no se podrían consolidar y garantizar ni los derechos ni las libertades, ni nada.

El peligro eminente que visualizaban los estatalistas era una continua inestabilidad en los poderes constituidos, perennemente amenazados en su misma legitimación por la presencia de un poder constituyente teóricamente capaz de cambiar en cada momento el significado fundamental de la constitución, y posteriormente sería eminente con los partidos políticos perdedores.

Así, los liberales Europeos tenían que remar en dos vertientes: primeramente en restituir la seguridad y la autonomía de la sociedad civil y por el otro restituir confianza y estabilidad a los poderes constituidos.

Por lo anterior, basándose en la escuela histórica del derecho y particularmente en la idea de que la nación con sus instituciones era producto de la historia, el Alemán Hegel, encuentra el antídoto contra el voluntarismo y contractualismo revolucionario por lo que el renovado propagandismo del Estado en el siglo XIX se fortalece en dos direcciones el código civil y la administración pública.

A propósito de la administración pública, era necesario construirla estable y dotada de autonomía, ya que era una parte relevante del programa revolucionario, toda vez que se desconfiaba del antiguo régimen.

La Constitución en la actualidad la encontramos como norma directiva fundamental, que llama a todos los poderes públicos y a los individuos a trabajar

en el cumplimiento de una empresa colectiva llamada nación, para que se realice una sociedad más justa. Y por otro lado como una norma fundamental de garantías, que deja a todas las fuerzas de poder en juego y a los individuos en particular, definir sus fines libremente, limitando de manera cierta y segura la capacidad de influencia de los poderes públicos, bajo la línea de un gobierno limitado y respetuoso en todo momento de las garantías individuales.

### 2.3.2.- GARANTÍA DE AUDIENCIA

En el cúmulo de sucesos que se llevan a cabo en una sociedad prevista de un ordenamiento jurídico, se suscitan relaciones entre el Estado y sus representantes en relación con los gobernados, ya que los primeros tienden a afectar la esfera jurídica de los últimos. En otras palabras, el Estado al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva de imperio afecta el ámbito jurídico de los gobernados ya sea como persona física o moral.

Por ello la importancia de regular en todo momento la actuación de la autoridad, para que dicha afectación a la esfera jurídica de los gobernados sea legal y apegada a derecho, por lo que surge así la garantía de audiencia

La primera constitución federal en la que se incluyó la garantía de audiencia fue la Constitución de 1857, ya que en sus arts. 14, 21 y 26 se regulaba dicha garantía. En la redacción original de los mencionados artículos la garantía de audiencia debía ser previa a todo acto de autoridad, de índole privativa; mas en la versión definitiva quedó como garantía de legalidad exacta en materia judicial. Esto trajo aparejado la transformación del juicio de amparo y en consecuencia la intervención de la Suprema Corte del Justicia de la Nación.

En la actualidad nuestra Constitución vigente contempla la garantía de audiencia en su artículo 14, específicamente en su segundo párrafo. Conforme al precepto constitucional esta garantía corresponde a la fórmula estadounidense del debido proceso legal.

La garantía de audiencia como garantía de seguridad jurídica impone a las autoridades estatales la obligación frente a los gobernados de evaluar y confirmar en todo momento, que sus actos de autoridad estén apegados a derecho y que cumplan con las exigencias implícitas en el derecho de audiencia.

El artículo 14 constitucional segundo párrafo menciona lo siguiente:

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

La garantía de audiencia plasmada en el citado artículo, contempla a su vez cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, por demás importantes, las cuales mencionaremos por la trascendencia que tienen en el presente trabajo.

- ✓ Un juicio previo al acto privativo.
- ✓ Seguido ante tribunales previamente establecidos.
- ✓ Con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales.
- ✓ Conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

La primera de estas garantías específicas se encuentra en la expresión *mediante juicio*, lo que implica que para que un acto de autoridad no sea violatorio de la garantía de audiencia, el mismo debe ser precedido de un procedimiento en el que el sujeto afectado tenga plena ingerencia. El juicio puede ser instruido por una autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Es importante señalar que quien instruya el procedimiento sea una autoridad que esté completamente especializada en la materia, para darle mayor certidumbre y certeza jurídica al acto.

La segunda garantía, que es relativa a los tribunales previamente establecidos, se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales estatales como a los administrativos.

La tercera que se refiere a las formalidades esenciales del procedimiento se integra precisamente por todos los medios de prueba y de defensa que tiene a su alcance el sujeto afectado;

La cuarta y última, hace referencia a la no retroactividad de las leyes, la cual está prohibida y sólo se utiliza para beneficio de las personas.

La garantía de audiencia corresponde a toda persona susceptible de ser parcial o totalmente afectada por un acto de autoridad.

La privación es la consecuencia o resultado de un acto de autoridad que se traduce en la disminución o menoscabo en la esfera jurídica del gobernado, en algún bien material o algún derecho el cual está impedido de ejercitarlo.

En cuanto a los bienes jurídicamente tutelados por el citado precepto, que son la libertad, la propiedad, las posesiones y los derechos, se analizarán particularmente.

La libertad la definimos como la facultad genérica natural del individuo y condición indispensable para que el mismo realice sus propios fines, desenvuelva

su personalidad y logre la felicidad anhelada, consistente en la forjación y realización de fines vitales.

La propiedad que es el derecho real por excelencia, misma que está protegida por la citada garantía, en cuanto a los tres derechos subjetivos que emanan de ella el uso, el disfrute y la disposición.

En cuanto se refiere a la posesión, la cual se traduce en un poder de hecho, ejercido por alguna persona sobre una cosa.

En relación al concepto de derechos, se refiere a cualquier derecho subjetivo sea real o personal, entendiendo el derecho subjetivo como la facultad concedida o preservada a una persona, por una norma objetiva.

Como conclusión, podemos mencionar que el debido proceso consta además de toda la sustanciación, de los medios de impugnación, incluyendo que sean conocidos por la autoridad especializada, lo cual no sucede en el recurso de revisión, materia del presente trabajo.

### 2.3.3.- GARANTÍA DE INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES

La garantía de la independencia de los tribunales es de gran importancia para nuestro tema; dicha garantía se encuentra contemplada en el tercer párrafo del art. 17 de nuestra Constitución Política, mismo que transcribimos.

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

Por su parte el Maestro Rafael de Pina, menciona como independencia judicial lo siguiente:

*Es la potestad conferida a los jueces en virtud de la cual se encuentran en la posibilidad de administrar justicia de acuerdo con su ciencia y conciencia, sin que estén sujetos a consignas o directrices de los órganos de los demás poderes del Estado, o de los órganos superiores del poder a que pertenecen.*

*La independencia es un requisito indispensable para el ejercicio de la función jurisdiccional. El juez que no es independiente en realidad no es juez<sup>10</sup>.*

---

<sup>10</sup> Pina Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 5ª Ed. Porrúa, México, 2003. Pág. 317.

Es de sabios el reconocer que todo ser humano se equivoca y que la actuación de un juez puede ser falible, por lo que se pensó en las segundas instancia, con el fin de subsanar algún error; pero lo que no es lógico es que quien resuelva e identifique las fallas sea un tribunal de alzada que se encuentre dentro del marco de otro poder. Por lo que dicha potestad de decir el derecho se destruye o merma considerablemente.

Es evidente que sólo en los Estados democráticos de derecho puede desarrollarse y fortalecerse la independencia judicial, a través de la división de poderes. Con lo que podemos asegurar que en la Rusia de Stalin, la Alemania de Hitler, la Italia de Mussolini o la España de Franco, no existieron evidentemente condiciones propicias para la independencia judicial.

Una de las finalidades y esencias primordiales de dicho principio es evitar la concentración del poder político, del cual se deduce el sistema de frenos y contrapesos en la actividad de los poderes y facultades del Estado.

Así mismo, si se exige independencia al Poder Judicial respecto de los otros dos poderes, es congruente pedir reciprocidad en relación con el Poder Ejecutivo, concretamente respecto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así mismo, la independencia judicial requiere necesariamente el contrapeso de un eficiente sistema de responsabilidades para la autoridad que realiza la función jurisdiccional, de tal forma que si violenta dicha independencia sea sometido a un procedimiento de responsabilidad disciplinaria, ya sea civil o penal u otra.

Cabe aclarar que dicho tribunal funciona con autonomía, y tiene la característica de que desempeña sus funciones como justicia delegada. Ahora bien para lograr dicha independencia técnica y funcional, tal como lo establece el art. 17 Const. es necesario promover y proveer un sistema adecuado de nombramientos de jueces y magistrados, basándose en el concursos de oposición y de mérito en los que prevalezca el reconocimiento a la capacidad, los conocimientos, la experiencia y el apego a los valores y a la honradez y rectitud; las cuales deben presidir en todo momento en la conducta de los juzgadores con lo cual se asegura su estabilidad en el cargo, de tal modo que no puedan ser suspendidos ni removidos, sino por las causas que conforme a los procedimientos establecidos en las leyes, otorgándoles la oportunidad de obtener ascensos en condiciones predeterminadas.

# CAPÍTULO TERCERO

## EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

### 3.1.-ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Con la gran pugna revolucionaria a finales del siglo XVIII, Francia surge como una nación liberada de un feudalismo despótico, preparada para instrumentar tanto su forma de gobierno, como las instituciones con las que contaría para la consecución de sus fines, siempre con miras al beneficio de la colectividad, aunque cosa contraria a sus perspectivas, con el tiempo no resultará precisamente de esta manera. Podría afirmarse que la mayoría de las instituciones francesas nacen de la inspiración de la ideología revolucionaria, no obstante algunas de ellas encuentran sus antecedentes directos en el despotismo imperante de la antesala revolucionaria.

#### 3.1.1.-EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS

El Consejo de Estado francés es una de las más nobles instituciones del derecho publico francés, que surge como resultado de la revolución, este Consejo de Estado representa actualmente la jurisdicción suprema del orden administrativo; de igual forma, es el consejero del gobierno que según las circunstancias especiales del caso puede asesorarlo sin que esto implique que dicho gobierno se encuentre obligado a la opinión que emite el mismo.

Los antecedentes del Consejo del Estado francés se remontan mucho tiempo antes de la Revolución Francesa, según algunos autores tiene su origen en el *Concilium principis* romano, pero para la gran mayoría se inclina a que surge en la Corte del Rey, esto por supuesto en la Época Medieval, aproximadamente es en siglo XIII se localiza el origen directo del primer órgano con funciones de asesoría en Francia; dicha Corte del Rey aconsejaba al monarca en cuestiones administrativas y financieras, además de que determinadas resoluciones dictadas por los señores feudales podían ser revisadas por la Corte a través de los intendentes aunque en realidad eran muy pocos los casos debido a que los parlamentos de provincia eran los principales órganos jurisdiccionales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fix-Zamudio Héctor, Tres Instituciones Francesas Revolucionarias y el Derecho Constitucional Mexicano, UNAM, México, 1991, pág. 81.

Paralelo a la Corte del Rey se encontraba un cuerpo permanente de funcionarios con la suficiente capacidad técnica para estudiar los asuntos y preparar los proyectos con las posibles resoluciones. Posteriormente, al consolidarse la monarquía, los juristas tomaron el lugar de los señores feudales en la Corte, conformando el Consejo del Rey.

Más adelante, durante el reinado de Luis XIV, el Rey sol, el Consejo del Rey, evoluciona y adquiere una organización regular y permanente ya que dicho cuerpo colegiado se encontraba integrado por cuatro secciones denominadas como consejo privado o consejo de partes cuya tarea era básicamente la función jurisdiccional, juzgando los recursos ejercidos contra las sentencias promulgadas por los intendentes de provincia, así como diversas facultades de orden contencioso administrativo, reguladas por su reglamento del alto Consejo creado para asesorar al Rey en asuntos políticos; el consejo de despachos, órgano coordinador de las otras tres secciones y por último el consejo real de finanzas como el encargado de todo lo relacionado con las finanzas de la nación. Durante esta época a sus funcionarios se les conoce como consejeros del Rey, paulatinamente se fueron incorporando otro tipo de empleados denominados, los *maitres des requetes*, y se instituye la figura de los relatores del Consejo, dicha estructura y organización prevaleció hasta 1789.<sup>2</sup>

La Revolución Francesa que fue motivada por varios factores, de los cuales ya se hizo mención en el capítulo anterior; y con el triunfo de la misma, el Consejo de Rey, el Parlamento y todas las figuras que tuvieron que ver con el antiguo régimen monárquico fueron disueltos y desaparecieron.

Después de la Revolución Francesa se suprimieron las instituciones políticas del antiguo régimen, el Consulado fue un periodo de regreso a la calma y de transición a un nuevo estilo de Monarquía que con el tiempo se convirtió en el imperio de Napoleón Bonaparte.

Napoleón Bonaparte aún siendo cónsul de Francia no quería de ninguna manera restaurar la antigua monarquía, sino sustentarse en la burguesía y en las masas populares, emprendió una renovación cabal del Derecho francés, pretendiendo dotar al país con una nueva élite fundada en el valor militar, el conocimiento, la capacidad y el merito y ya no en la herencia o la nobleza. Con lo cual crea el Código Napoleónico, para tal objetivo se rodea de juristas y administradores eminentes y los reagrupa en el seno del Consejo del Estado, creado por la Constitución del 15 de diciembre 1799.

Tal como lo podemos percibir en el art. 52 de la Constitución del año VIII de la Revolución, el cual citaba:

---

<sup>2</sup> Vázquez Alfaro José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México, 1991, págs. 43 y 44.

*Bajo la dirección de los Cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de ley y los Reglamentos de Administración Pública, y de resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa.*<sup>3</sup>

Con el nuevo Consejo del Estado Francés se asientan las bases que condicionan la existencia y evolución del Derecho Procesal Administrativo. Por lo que basándose en una rígida interpretación la división de poderes, los revolucionarios establecieron las bases de la jurisdicción administrativa con lo que se prohibía tajantemente que tribunales judiciales conocieran de los asuntos de la administración pública; ya que de no ser así se atentaría contra el equilibrio que debería existir entre los poderes, esto con el temor de que los jueces paralizaran la acción del gobierno revolucionario.

Cabe señalar que la dualidad de facultades jurisdiccionales fue propuesta en la ley 16-24 de agosto de 1790, misma que en su art. 13 crea la concepción moderna de la justicia administrativa a través del Consejo de Estado, dicho ordenamiento establecía:

*Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de felonía, perturbar de cualquier manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores a causa de sus funciones.*<sup>4</sup>

Dicho precepto rige básicamente el sentimiento francés de jurisdicción administrativa que se identifica con el principio de legalidad de la administración pública, el cual a su vez funda los principios de separación de las autoridades administrativas y judiciales, esto a su vez da como consecuencia la independencia de la administración respecto de los diferentes órganos de la jurisdicción ordinaria, que tiene su origen y fue motivado por el principio de la división de poderes y el principio de la independencia de los órganos de la administración contenciosa frente a los órganos de la administración pública activa.

En relación con este último principio, cabe mencionar que tanto el anterior como el nuevo régimen revolucionario adoptan la teoría del Juez-Ministro conocida como justicia retenida, consistente en atribuir únicamente al Consejo de Estado la facultad de substanciar el procedimiento y en consecuencia emitir un dictamen pero no una resolución, ya que la facultad resolutoria le correspondía en forma exclusiva al Monarca.

La fase moderna del Consejo de Estado se crea en 1791, ya que en la Constitución del 13 de septiembre de ese mismo año, en su art. 52 se regula la competencia de dicho Consejo y se asientan las bases para su reglamento.

---

<sup>3</sup> Iturbe Rivas Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 2004, pág. 66.

<sup>4</sup> Idem. pág. 67.

El Consejo de Estado poseía nuevas atribución, pero por otra parte conservaba un gran número de características del antiguo Consejo del Rey, específicamente por lo que respecta al mecanismo de la toma de decisiones por el Jefe de Estado. El Consejo de Estado y los consejos de prefectura se limitaban a elaborar los dictámenes que eran aprobados por el Jefe de Estado, con lo que se configuró lo que posteriormente se conocería como justicia retenida.

Posteriormente en la segunda República con la Constitución de 1848 se reconoció por primera vez al Consejo de Estado, elevándolo a la jerarquía de órgano constitucional. Pero, fue en el Segundo Imperio cuando el Consejo del Estado adquirió mayor independencia y autoridad, ya que el 2 de noviembre de 1864 se emitió un decreto que amplió el recurso por exceso de poder y posteriormente en 1865 se reorganizó a los consejos de prefectura otorgándoseles más atribuciones jurisdiccionales, creando ordenamientos que regulaban el procedimiento que se debía seguir ante ellos.

El 24 de mayo de 1872, es una fecha determinante en la evolución del contencioso administrativo, ya que la ley dictada en esta fecha otorga en su art. 9º la facultad para decidir sobre las controversias que eran sometidas a su potestad, ejercitando su propia jurisdicción. Así surgió lo que se conoce como la justicia delegada. Se incrementó el número de recursos para impugnar las resoluciones y se dictaron disposiciones para hacer más rápido y económico el procedimiento.

Por otro lado, existía un gran número de actos tramitados en el Consejo de Estado, lo cual impedía que las resoluciones de los mismos se dieran en forma pronta y oportuna, por lo que el 30 septiembre de 1953 se reestructuró la organización de la jurisdicción administrativa al reemplazar a los consejos de prefectura y a los jueces de atribución, por tribunales de primera instancia, por lo que el Consejo de Estado se convirtió en juez de apelación y de la última instancia.<sup>5</sup>

En este orden de ideas, podemos analizar que el Consejo de Estado en sus inicios, una vez analizados los casos, sólo proponía la solución de los conflictos al titular de la administración pública quien decidía y tenía la última palabra, por lo que se le conocía como justicia retenida. Posteriormente con la Ley de la III República, como se mencionó con anterioridad, el Consejo de Estado se transforma obteniendo independencia para emitir sus fallos, con lo que surge la justicia delegada.

---

<sup>5</sup> Vázquez Alfaro José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México, 1991, pág. 45.

### 3.1.1.1.-EL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN Y EL DE PLENA JURISDICCIÓN

Dentro del sistema francés son dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo: el contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el de plena jurisdicción o subjetivo.

La finalidad del contencioso de anulación, también conocido como contencioso objetivo, consiste en controlar la legalidad en la vía administrativa, asegurando el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En el Contencioso de anulación la potestad del juzgador se limita a constatar si el acto impugnado por dicha vía, contraviene o no el orden jurídico y en el supuesto de que se coloque en una de las hipótesis que prevé el ordenamiento jurídico, se declara el fallo de nulidad y por lo tanto se retira de la vida jurídica. En la legislación del Consejo de Estado, el medio de defensa contra dichos actos ilegales se combaten con el llamado recurso por exceso de poder.

Por lo que el contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder, mismo que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido con alguna de las siguientes características:

Por funcionario incompetente.

Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.

Por no haberse aplicado la disposición debida.

Por desvió de poder.

Por otro lado, el contencioso de plena jurisdicción o subjetivo al referirse a derechos subjetivos no requiere la existencia de causas de anulación, puesto que para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

Así mismo, en este contencioso el control sobre la Administración Pública se ejerce desde una posición de plenitud de poderes desde el órgano jurisdiccional. Otra característica es que se ubica en la valoración y reconocimiento de una situación jurídica, que la parte demandante reclama que le sea reconocida.

Por lo consiguiente, las pretensiones de la parte actora sólo se ven saciadas si el órgano jurisdiccional emite una resolución no sólo declarativa o de mera anulación, sino condenatoria con respecto a la autoridad, para que ésta cumpla con la prestación de determinados servicios, o desarrolle cierta conducta en

beneficio del demandante.<sup>6</sup> En nuestro país tienen aplicación los dos sistemas de lo contencioso.

### 3.1.2.-EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal, o entre órganos de representación de la administración activa, salvaguardando el respeto del orden jurídico y la legalidad.

El establecimiento del Contencioso Administrativo es de corte francés, ya que el TFJFA ha encontrado en la experiencia francesa su más inmediata fuente de inspiración. La legislación mexicana al igual que la francesa sostiene la creación de jurisdicciones administrativas especializadas. Los antecedentes de la citada figura jurídica datan del 25 de mayo de 1853, bajo el nombre de Ley para el Arreglo de los Asuntos de lo Contencioso Administrativo y su reglamento, mejor conocida como la ley Lares, ya que fue el gran jurista Teodosio Lares quien en calidad de Ministro de Justicia de López de Santa Ana e influido por la legislación francesa y en especial por la existencia del Consejo de Estado francés, formuló el proyecto para el arreglo de lo Contencioso Administrativo en nuestro país. Dicho ordenamiento precisaba el principio de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales.

Otro antecedente lo encontramos el art. 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministros del 12 de octubre de 1865, así como en la ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento de 1º de noviembre de 1865. Dichos ordenamientos establecían la creación de un órgano con la denominación francesa de Consejo de Estado, para que resolviera como un órgano de jurisdicción retenida las controversias que surgieran entre la Administración Pública y los particulares, sin embargo dicha institución no prosperó, ya que fue bajo el Imperio de Maximiliano.

Otro antecedente importante del contencioso Administrativo en México, lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 febrero de 1927, la cual en su capítulo V establecía un juicio de oposición que se suscitaba ante el Juzgado de Distrito de la Jurisdicción del opositor y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

Posteriormente el 27 de agosto de 1936, se elabora la Ley de Justicia Fiscal con la que se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como Tribunal de Autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia Ley

---

<sup>6</sup> Jiménez González, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*. 5ª. Ed., Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, 1999. págs. 415-430.

establecía, es decir un Tribunal de Justicia delegada. Tal y como lo enuncia la exposición de motivos:

*Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagra así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una Justicia Administrativa.*

Lo anterior lo reitera, ahora, el art. 1º de la LOTFJA en su primer párrafo, el cual establece:

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

El primero de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

Para el año de 1946, se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados a veintiuno.

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

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se

prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

Es en 1983 cuando se expide un nuevo Código Fiscal, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

Posteriormente en el año de 1988, se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

### 3.2.-ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL

En la actualidad el TFJFA se encuentra en el marco del Poder Ejecutivo, de conformidad con el art. 73 frac. XXIX-H de nuestra Ley Suprema, el cual faculta al Congreso de la Unión *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, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;*

La función jurisdiccional se lleva acabo como justicia delegada, por el TFJFA, de conformidad con lo estipulado en art. 73 frac. XXIX-H de la Const. y reforzado con lo estipulado el art. 1º de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

Otra característica que tiene el Tribunal, es que sigue el principio de la decisión previa del Derecho Francés, ya que se acude a él cuando ya se han agotado los recursos administrativos necesarios, con excepción de los optativos, según el art. 11 primero y segundo párrafos de la Ley Orgánica del Tribunal.

El Tribunal se limita a la materia administrativa y dentro de esta mayoritariamente a la fiscal, esto de conformidad al art. 11 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

En la actualidad tiene más marcados los matices de plena jurisdicción, ya que puede decretar la suspensión provisional o definitiva de la ejecución del acto impugnado.

El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales, esto de conformidad con lo establecido en el art. 2º de la LOTFJFA. La Sala

Superior actúa en pleno conformada por 11 Magistrados y dos secciones integradas por cinco Magistrados cada una y el presidente que no integra sección.

El nombramiento de todos los magistrados lo realiza el Presidente de la República, con la aprobación del Senado o en su defecto por la Comisión Permanente, tanto para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales, de conformidad con el art. 3º de la LOTFJFA.

El nombramiento de los magistrados del Tribunal durará seis años en el primer ejercicio de su encargo y podrán ser ratificados una sola vez por un periodo de 9 años; mientras que los magistrados de las Salas Regionales podrán ser ratificados por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueren ratificados nuevamente, serán inamovibles; tal como lo expresa el art. 3º de la LOTFJFA.

El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. El número de Salas Regionales se determinara por el Pleno de la Sala Superior en razón de las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia; tal como lo estipulan los arts. 29 y 28 de la LOTFJFA.

Un aspecto importante que es necesario resaltar es el referente al nombramiento de los Magistrados, ya que en la actualidad son nombrados por el presidente de la República con aprobación del Senado. Con lo cual se violenta la carrera judicial; ya que el establecimiento de estímulos en el asenso principalmente en los secretarios más antiguos evitaría actitudes justificadas de amargura, resentimiento y rencor de buenos elementos con vocación, evitando que dicho personal emigre ante la falta de expectativas. Lo cual se evitaría si se tomara más en cuenta la antigüedad, de todos los funcionarios del Tribunal, primeramente porque el cúmulo de conocimientos que trae aparejado la experiencia, misma que repercutiría y garantizaría aún más en la impartición de justicia fiscal y administrativa.

### 3.2.1.-LA SALA SUPERIOR

Hasta antes de la creación de la Sala Superior por la Ley Orgánica de 1978; el pleno del aquel entonces Tribunal Fiscal de la Federación tenía la función revisora ya que estaba dotado de facultades suficientes para resolver el recurso de revisión, el cual se creó con la reforma del 19 febrero de 1978; más que un recurso de revisión se consideraba una apelación debido a las causales de procedencia. Contra el definido recurso de revisión procedía el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con la reforma a la Ley Orgánica del citado Tribunal en 1978 se reestructura el TFJFA reafirmandose su carácter biinstancial, al crearse las Salas Regionales las cuales tenían la estructura de una primera instancia y por su parte

la Sala Superior constituida como órgano revisor de segunda instancia. Desde 1967 hasta el año de 1988, el recurso de revisión tuvo varias reformas con el propósito de transformarlo en un medio de defensa idóneo para quienes recurrieran a él; es necesario aclarar que existía una última revisión al fallo de la Sala Superior, es decir el juicio de amparo directo, para los particulares y el recurso de revisión fiscal para la autoridad.

Hasta antes de la expedición de la actual Ley Orgánica el entonces Tribunal Fiscal de la Federación en 1995, la Sala Superior del citado órgano colegiado se constituía por nueve Magistrados, pero bastaba la presencia de seis para que se pudieran efectuar sesiones y sus resoluciones se tomaban por mayoría de votos de los Magistrados presentes, los que no podían abstenerse de votar, sino cuando tuvieran impedimento legal.

Con esto, hasta 1987 la Sala Superior era competente para resolver los recursos de revisión respecto de las sentencias emitidas por las Salas Regionales, lo que cambió con las reformas realizadas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1987 que entró en vigor el 5 de enero de 1988; este cambio trascendental en la vida del TFJFA dio como consecuencia que se suprimiese el recurso ante la Sala Superior despojándolo de sus facultades revisoras respecto de las Salas Regionales, órganos de primera instancia.

Con la reforma mencionada el ámbito de la jurisdicción especializada representa un retroceso, ya que con dicha reforma el recurso de revisión pasa a ser del conocimiento de los tribunales Colegiados de Circuito, fusionándose con el recurso de revisión fiscal que venían resolviendo los citados Tribunales Colegiados.

Posteriormente con las reformas del 15 diciembre de 1995, se trata de dotar nuevamente a la Sala Superior de su facultad jurisdiccional de revisión, al instaurarse el recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales, pero este recurso surge con muchos defectos en cuanto a técnica legislativa y la que más resalta es la falta de igualdad procesal, lo que culmina con la reforma del 30 de diciembre de 1996, la cual suprime el recurso de apelación quedando una vez más sin facultades jurisdiccionales revisoras la Sala Superior.

Por otro lado, la autoridad administrativa, cuando actúa investida con la potestad que le otorga el mismo Estado para realizar sus respectivas facultades afecta la esfera jurídica de los gobernados. Pero cuando se somete al Tribunal y se entabla la litis en su carácter de demandado, tiene forzosamente que responder por la legalidad de sus actos, despojándose momentáneamente de su potestad, mientras se resuelve el conflicto de intereses. En este aspecto es importante aclarar que la autoridad nunca se encontrará en un plano de igualdad frente a los particulares, ya que con la recaudación de los tributos el Estado asegura su subsistencia y el cumplimiento de los fines y cometidos para los que ha sido

creado. Por lo tanto, una vez entablado el proceso y al convertirse en parte del proceso y no dársele la oportunidad de tener los medios de impugnación adecuados para poder controvertir las resoluciones del TFJFA, no obstante de existir el recurso de revisión, el cual constituye un candado por los requisitos que exige en la actualidad, dicho recurso que impide que un tribunal revisor de segunda instancia conozca de las posibles violaciones cometidas durante el proceso y en su caso sobre el fondo mismo del asunto planteado, lo cual considero produce una violación al principio de igualdad procesal.

En la actualidad la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia y Administrativa, en su capítulo tercero hace mención sobre la organización y competencia de la Sala Superior.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de once magistrados, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal. La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones.

### 3.2.2.-LAS SECCIONES

Las Secciones de la Sala Superior se compondrán con cinco magistrados de entre los cuales se elegirá a su Presidente. Pero basta la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. Además de que el Presidente del Tribunal no integrará Sección.

Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se toman por mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales no pueden abstenerse de votar sino cuando tienen impedimento legal. Por otro lado en caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y cuando no se apruebe un proyecto en dos ocasiones se cambiará de Sección. Al igual que las sesiones de la sala superior las de las secciones serán públicas.

### 3.2.3.-LAS SALAS REGIONALES

Lo referente a las Salas Regionales, se establece en el capítulo V de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ya que de conformidad con el art. 27 del citado ordenamiento, el Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una; y para que puedan sesionar es indispensable la presencia de la totalidad de los Magistrados que la integran. El presidente de la Sala dura en su encargo un año y no puede ser reelecto en forma inmediata, mismo que es nombrado de entre los Magistrados integrantes de la Sala en la primera sesión que en el año se realice.

Actualmente existen 41 Salas Regionales del Tribunal, las cuales se encuentran distribuidas a lo largo de 21 Regiones en la República Mexicana; lo anterior por acuerdo de la Sala Superior, y de conformidad con lo establecido en los arts. 23 y 24 del Reglamento Interior del TFJFA.

Así tenemos dividido al país en las 21 Regiones y sus 41 Salas Regionales con la siguiente distribución:

- 1) Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C.
- 2) Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Son.
- 3) Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin.
- 4) Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih.
- 5) Región del Norte-Centro II: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II, Segunda Sala Regional del Norte-Centro II y Tercera Sala Regional del Norte-Centro II, todas con sede en la Ciudad de Torreón, Coah.
- 6) Región del Noreste: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, N. L.
- 7) Región de Occidente: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente, Segunda Sala Regional de Occidente y Tercera Sala Regional de Occidente, todas con sede en Guadalajara, Jal.
- 8) Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags.
- 9) Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro.
- 10) Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Gto.
- 11) Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Edo. Mex.
- 12) Región de Oriente: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente, Segunda Sala Regional de Oriente y Tercera Sala Regional de Oriente, todas con sede en la Ciudad de Puebla, Pue.

- 13) Región del Golfo: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Golfo y Segunda Sala Regional del Golfo, ambas con sede en la Ciudad de Jalapa, Ver.
- 14) Región del Pacífico: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Gro.
- 15) Región del Sureste: Una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax.
- 16) Región Peninsular: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc.
- 17) Región Metropolitana: Once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas con sede en la Ciudad de México, D.F.
- 18) Región del Golfo Norte: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Tamps.
- 19) Región Chiapas-Tabasco: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chis.
- 20) Región del Caribe: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Mpio. de Benito Juárez, Q.Roo.
- 21) Región del Pacífico-Centro: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico-Centro con sede en la ciudad de Morelia, Mich.

Así mismo, de conformidad con lo establecido en el art. 25 del Reglamento Interior del TFJFA, En las Salas Regionales donde existan dos o más municipios conurbados al domicilio de la Sala, éstos se considerarán formando parte de la sede jurisdiccional de la Sala, previo acuerdo del Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

### 3.3.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El juicio contencioso administrativo es un medio de defensa que se encuentra al alcance de los contribuyentes y administrados en general, así como de órganos de representación de la administración pública, con el cual pueden controvertir los actos o resoluciones emitidos por las autoridades administrativas incluyendo las fiscales que consideren ilegales y que representen algún detrimento en la esfera jurídica del afectado. En consecuencia las voluntades de las partes se subsumen al acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el cual cuenta con autonomía para resolver la controversia planteada.

El juicio contencioso administrativo federal se regula por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y es conocido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual tiene las siguientes características:

Se lleva a cabo como justicia delegada, ya que el Tribunal está dotado de plena autonomía como lo estipulan los arts. 73 frac. XXIX-H, de la Const. y art. 1º de la Ley Orgánica del TFJFA.

Se limita a la materia administrativa y dentro de ésta mayoritariamente a la fiscal de conformidad con el art. 11 de la LOTFJFA.

Es de anulación como lo dispone el art. 52 frac. I y II de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Además, en la actualidad tiene marcados matices de plena jurisdicción ya que el Tribunal cuenta con las siguientes posibilidades:

- a) Decretar la suspensión provisional o definitiva de la ejecución del acto impugnado de conformidad con el art. 52 frac. V inciso c) de la LFPCA.
- b) Dictar sentencias pronunciándose sobre la legalidad de la resolución recurrida, cuando se combata la resolución de un recurso administrativo como lo estipula el art. 50 párrafo cuarto de la LFPCA.
- c) Dictar sentencias pronunciándose sobre la legalidad en los casos en que se impugne una negativa ficta, de conformidad con el art. 11 frac. IV de la LOTFJFA.
- d) Dictar sentencias para efectos de cómo se encuentra especificado en el art. 52 frac. III y IV. de la LFPCA.
- e) Dictar sentencias en las que se condene a la autoridad al cumplimiento de una obligación, de conformidad con el art. 52 frac. V inciso a) de la LFPCA.
- f) Requerir a la autoridad demandada que informe, respecto del cumplimiento de la sentencia, como lo estipula el art. 58 frac. I de la LFPCA.
- g) Imponer a la autoridad responsable medidas de apremio, traducidas en multas y en caso de renuencia se le impondrá nuevas multas, además de que se le informará al superior jerárquico de la autoridad demandada, de conformidad con el art. 58 frac. I inciso a) de la LFPCA.

- h) Utilizar medidas de apremio en contra del superior jerárquico de la autoridad responsable, y en caso de renuencia se le impondrá multas, como lo estipula el art. 58 frac. I inciso b) de la LFPCA.
- i) Además cuando la naturaleza del acto lo permita, se podrá comisionar a un funcionario jurisdiccional para que de cumplimiento a la sentencia, de conformidad con el art. 58 frac. I inciso c) de la LFPCA.

Como se puede apreciar, al Tribunal poco a poco se le ha ido dotando de plena jurisdicción para que el cumplimiento de sus sentencias tengan la coerción necesaria y sean eficaces.

Ahora bien, el hecho de tener un control jurídico de la administración pública, nos recuerda necesariamente la existencia de un Estado de Derecho el cual se traduce imprescindiblemente en que tanto el poder público como los particulares se subordinan al ordenamiento jurídico existente en dicho Estado.

Por otro lado, es necesario recordar el principio de legalidad que estipula que las autoridades no pueden ir más allá de lo que la ley les permite.

Es necesario mencionar que un gran número de funcionarios de todas jerarquías de la administración pública, la mayoría de las veces se preocupan más por imprimir su toque personal a sus actos con lo cual pretenden mayor eficacia, descuidando la legalidad del acto; por lo que dichos actos administrativos no siempre se pronuncian con arreglo al sistemas normativo, traduciéndose frecuentemente en abuso del poder.

Consecuentemente, el control jurídico es completamente necesario para mantener el estado de Derecho, con el fin de garantizar la convivencia pacífica en la sociedad.

En este orden de ideas, dicho control de legalidad se efectúa por medio de órganos internos jurisdiccionales y órganos externos de conformidad con la justicia retenida o delegada. El TFJFA es un órgano de control externo en el cual se resuelven las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares o entre algún órgano de representación de la administración activa.

### 3.3.1.- IMPROCEDENCIA Y SOBREIMINETO

Es improcedente el juicio ante el TFJFA cuando la parte actora se coloque en los supuestos enumerados en el art. 8 de la LFPCA. La improcedencia debe entenderse como la imposibilidad que tiene el juzgador para dirimir una controversia por cuestiones de hecho o de derecho, lo cual impide al órgano jurisdiccional analizar y resolver las pretensiones de la parte actora. Tales supuestos son los siguiente:

- a) Que los actos impugnados no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- b) Que dichos actos no le competa conocer a dicho Tribunal.
- c) Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- d) Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay tal, cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala la LFPCA.
- e) Que sean actos materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el TFJFA.
- f) Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.
- g) Que sean actos conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía. Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de la LFPCA.
- h) Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- i) Contra reglamentos.
- j) Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- k) Cuando de las constancias de autos aparezca claramente que no existe la resolución o acto impugnados.
- l) Que los actos puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- m) Los dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- n) Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado

para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el TFJFA.

- o) Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.
- p) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la LFPCA o de una ley fiscal o administrativa.

Por supuesto que la procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

Las causa por las que procede el sobreseimiento se estipulan en art. 9 de la LFPCA, las cuales se enumeran continuación:

- ⊕ Por desistimiento de la parte actora.
- ⊕ Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia.
- ⊕ En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o bien, si su fallecimiento, deja sin materia el juicio.
- ⊕ Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión de la parte actora.
- ⊕ Si el juicio queda sin materia que resolver.
- ⊕ Y en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo del asunto.

Cabe aclarar que el sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial, según sea el caso.

### 3.3.2.- LAS PARTES

La doctrina ha considerado que las personas más importantes en el proceso; son el protagonista y el antagonista, ya que la bilateralidad significa que el proceso es dirigido por el órgano jurisdiccional, a dichas personas en la terminología procesal se le denomina partes.

Las partes en el procedimiento contencioso administrativo son todos aquellos que intervienen en el mismo con algún interés jurídico y están

mencionados en art. 3ª de la LFPCA, mismas que independientemente de su denominación son:

- El demandante o actor quien al hacer uso de un derecho subjetivo solicita o pide algo y echa andar la maquinaria jurisdiccional. En otras palabras, es quien promueve el juicio contencioso administrativo y pueden ser tanto el particular como la autoridad
- El demandado puede ser la autoridad que dictó la resolución que se combate, como es el caso del juicio de lesividad o el particular a quien favorezca una resolución.
- El titular de la dependencia, u órgano de representación de la Administración Pública que emitió la resolución combatida.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los juicios en que se controviertan actos emitidos con fundamento en convenios o acuerdos de coordinación fiscal y los demás en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

### 3.3.3.- LA DEMANDA

La demanda es el acto formal mediante el cual, el actor ejercita su acción en contra del demandado ante el TFJFA a fin de que éste en su carácter de imparcial, proteja el derecho invocado, y se anule determinado acto administrativo.

Como regla general el término para la presentación de la demanda es dentro de los siguientes 45 días aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; directamente ante la sede de la Sala Regional competente, según lo dispuesto en el art. 13 de la LFPCA.

Las excepciones que marca la ley a dicha regla son las siguientes:

- En los juicios de lesividad el término es de 5 años siguientes a la emisión de la resolución impugnada, de conformidad con la frac. III del art. 13 de la LFPCA.
- Cuando la resolución impugnada sea una negativa ficta, se podrá presentar la demanda a partir a partir de los 3 meses y 1 día después de que se presentó la instancia o petición que dio origen, como lo dispone el art. 37 del CFF.

- El término es de un año en los casos que se plantean en el tercer y cuarto párrafos de la fracción III del art. 13 de la LFPCA, cuando el actor fallezca y cuando la autoridad competente declare la incapacidad o ausencia del interesado.

La demanda debe presentarse por escrito y con las formalidades a que se refiere el art. 14 de la LFPCA, indicando lo siguiente:

- ⊕ El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la jurisdicción de la Sala Regional competente.
- ⊕ La resolución que se impugna.
- ⊕ La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando se trate del juicio de lesividad.
- ⊕ Los hechos que den motivo a la demanda.
- ⊕ Las pruebas que se ofrezcan; en caso de que se ofrezca la prueba pericial o la testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. En el caso de las documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.
- ⊕ Los conceptos de impugnación.
- ⊕ El nombre y domicilio del tercero interesado, en su caso.
- ⊕ Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Es importante señalar que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones en las que existan conexidad, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, las cuales podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

En un escrito de demanda en el que promuevan dos o más personas, contraviniendo lo establecido en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda por separado, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante, la resolución que se impugna y los hechos que dieron motivo a la misma, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Pero si se omiten los siguientes datos: el nombre de la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que dieron motivo

a la demanda, las pruebas, en su caso el nombre y domicilio del tercero interesado y la pretensión traducido en lo que se pide, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en ese tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

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

Además, de conformidad con el art. 15 de la LFPCA el demandante debe adjuntar o anexar lo siguiente:

- Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.
- El documento en que conste la resolución impugnada o copia sellada de la instancia no resuelta.
- La constancia de la notificación del acto impugnado; pero cuando no se haya recibido la constancia de la notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor requerirá para que se presente en cinco días, y si durante dicho el plazo no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.
- El cuestionario que debe desahogar el perito, cuando se ofrezca la pericial, firmado por el demandante.
- En su caso, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes del cierre de la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que

legalmente se encuentren a su disposición, el demandante deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III del art. 15 de la LFPCA, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

En relación con la omisión de datos, es evidente que una demanda anónima debe desecharse, pues no se sabe a quien podría pedírsele que la corrigiera; pero cuando lo que le falta al escrito sea el señalamiento de la resolución que se impugna o de los conceptos de impugnación, debería preverse, en lugar de desecharse, en forma de prevención a la parte actora, a fin de que se le dé la posibilidad para que complete su demanda.

### 3.3.4.- LA CONTESTACIÓN

La contestación de la demanda para el demandado es de igual importancia que la demanda para el actor, ya que en ella se pretende desvirtuar las pretensiones del demandante, y con este movimiento se fija la controversia.

De conformidad con lo estipulado con el art. 19 de la LFPCA, una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 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 demanda para que la conteste en dentro de los 45 días a que se refiere el párrafo anterior. Y cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

De conformidad con lo estipulado en el art. 20 de la LFPCA, el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, debe expresar, lo siguiente:

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

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

Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas

### 3.3.5.- LA AMPLIACIÓN A LA DEMANDA

Por otro lado, la demanda puede ampliarse dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, de conformidad con el art. 17 de la LFPCA, en los casos siguientes:

Cuando se impugne una negativa ficta.

Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

En los casos previstos en el artículo 16 de la LFPCA, mismo que indica los supuestos cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente.

Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda, sin violar el primer párrafo del artículo 22 de la LFPCA, el cual menciona que no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo anexar, las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Si no se adjuntan las copias, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de 5 días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

### 3.3.6.- EL RECURSO DE RECLAMACIÓN

Es necesario recordar que los recursos son un medio de impugnación que otorga la Ley a las partes y en su caso a los terceros, para que mediante ellos obtengan la revocación, anulación o modificación de una resolución ya sea auto o decreto.

Por lo tanto, el recurso de reclamación puede hacerlo valer cualquiera de las partes, y procede en contra de las resoluciones emitidas por el Magistrado Instructor; de conformidad con lo estipulado en art. 59 de la LFPCA, se especifican las siguientes:

a) Las que admitan, desechen o tengan por no presentada la:

- La demanda
- La contestación a la demanda.
- La ampliación a la demanda.
- La contestación a la ampliación a la demanda.
- Alguna prueba.

b) Las que decreten o nieguen el sobreseimiento.

c) Las que admitan o rechacen la intervención de algún tercero.

El interesado podrá interponer su recurso dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto de que se trata, ante la misma Sala o Sección en que se está tramitando el proceso.

El Magistrado Instructor correrá traslado a la contraparte para que en el término de 15 días exprese lo que a su derecho convenga, con excepción de cuando el recurso se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, por desistimiento del demandante; transcurrido dicho término, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala para que se resuelva en el término de 5 días, de conformidad con lo estipulado en los arts. 60 y 61 de la LFPCA.

Las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas con dicho recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los 5 días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva como lo estipula el art. 61 de la LFPCA.

### 3.3.7.-LAS PRUEBAS

La primera función del juzgador es la investigación de los hechos para que en la sentencia se deduzca el derecho, ya que él es perito en derecho, pero no ocurre lo mismo con los hechos, por ello son importantes las pruebas.

El ofrecimiento de las pruebas, tanto para el demandante como para el demandado, se realizará desde la presentación de la demanda y de la contestación de la demanda, respectivamente, con excepción de las supervenientes, por supuesto antes de que se dicte la sentencia, y en el caso de ampliarse la demanda.

De conformidad con el art. 40 segundo párrafo de la LFPCA, en la sustanciación del procedimiento contencioso administrativo que se tramiten ante el TFJFA, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto:

- la de confesión de las autoridades mediante absolucón 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.

El desahogo de las pruebas dependerá de la naturaleza de las mismas; las documentales se desahogaran en el auto admisorio de la demanda o en el que admita la contestación de la demanda o en su caso la ampliación de la misma; por su parte la periciales se desahogarán en las diversas etapas y plazos que contempla el art. 43 de la LFPCA.

### 3.3.8.- LOS INCIDENTES

Los incidentes son acontecimientos accesorios al juicio que traen como consecuencia que el mismo se suspenda o altere. Los incidentes pueden ser de previo y especial pronunciamiento y los que no son de previo especial pronunciamiento.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución que corresponde, por referirse a presupuestos procesales que puedan afectar o restarle validez al proceso.

Por su parte, el art. 29 de la LFPCA, menciona que en el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- ⊕ La incompetencia en razón del territorio.
- ⊕ La acumulación de juicios.
- ⊕ La nulidad de notificaciones.
- ⊕ La recusación por causa de impedimento.
- ⊕ La reposición de autos.
- ⊕ La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente, se impondrá a quien lo promueva una multa.

En el supuesto de que se presente alguno de los incidentes antes citados, el Magistrado Instructor debe suspender el juicio en lo particular, hasta que se resuelva el incidente, como se estipula en el art. 39 de la LFPCA.

Por su parte el incidente que no es de previo y especial pronunciamiento no impide que el juicio siga tramitándose en lo particular, aunque sí deben resolverse antes de que se dicte la sentencia, el que contempla la LFPCA, es el de documento falso, regulado en su artículo 36.

### 3.3.9 LA SENTENCIA

La sentencia la podemos definir como el acto procesal mediante el cual el juez resuelve la controversia en lo principal o en lo incidental. Por lo que las sentencias pueden ser interlocutorias o definitivas

Las sentencias interlocutorias o resoluciones judiciales no resuelven sobre el fondo del asunto, sino que se pronuncian en lo relativo al recurso de reclamación o cuestiones incidentales.

La sentencia definitiva es el acto por el cual se pone fin al juicio, ya sea porque existen causales de sobreesimientamiento, o se decide sobre las pretensiones de la parte actora que son la sustanciación del mismo, es decir lo que se va a resolver sobre el fondo del asunto.

En todos los supuestos, el Magistrado Instructor hará el proyecto de sentencia respectivo y dará cuenta a la Sala para que dicte la sentencia correspondiente por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes de la Sala.

La sentencia definitiva puede ser dictada por unanimidad o mayoría de votos, de los Magistrados que integran la Sala, dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio, de conformidad con lo estipulado en el art. 49 de la LFPCA.

Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del demandante. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la LFPCA, se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las causales siguientes:

- ⊕ Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- ⊕ Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación.
- ⊕ Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- ⊕ Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó contraviniendo las

disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

- ⊕ Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del artículo 51 de la LFPCA, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

1. Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
2. Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
3. Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
4. Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.
5. Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.
6. Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Tal y como lo dispone el art. 52 de la LFPCA, la sentencia se puede pronunciar en los siguientes sentidos:

- ⊕ Reconocer la validez de la resolución impugnada.

- ⊕ Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- ⊕ Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- ⊕ Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

- ⊕ Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
  - a) Reconocerle al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
  - b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
  - c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, del art. 52 de la LFPCA 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, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos de seis meses y hasta cinco años, con las excepciones señaladas en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia en el fondo es el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurridos los plazos señalados en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de la FLPCA. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá de cuatro meses hasta el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido dicho plazo, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, como lo establecen los supuestos del artículo 60. de la LFPCA.

Una vez que quede firme la sentencia definitiva, o la interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, las autoridades demandadas deberán cumplimentarla en un plazo de 4 meses, si se trata de realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, atendiendo a los estipulado en el art. 57 de la LFPCA.

### 3.3.10.- EL RECURSO DE REVISIÓN

El recurso de revisión constituye un medio de impugnación que sólo pueden interponer las autoridades, por conducto de la unidad jurídica encargada de su defensa, ya sea como parte actora o como parte demandada.

Ahora bien de conformidad con lo estipulado en al art. 104 frac. I-B, de nuestra Constitución Política, de la revisión conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por otro lado, conforme al art 63 de la LFPCA, el cual indica que las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias

definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes. Dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los supuestos siguientes:

- ⊕ En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos 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 periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.
- ⊕ Comprobar la importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en párrafo anterior, o sea de cuantía indeterminada.
- ⊕ Cuando sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a los supuestos siguiente:
  1. Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
  2. Verse sobre la determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
  3. Cuando la 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.
  4. Existan violaciones procesales durante el juicio que afecten la defensa del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.
  5. Cuando haya violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
  6. Las que afecten el interés fiscal de la Federación.
- ⊕ Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- ⊕ Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.
- ⊕ 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 seguro de riesgos del

trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Además, 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 el Servicio de Administración Tributaria.

En el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión para defender sus derechos.

En todos los supuestos antes mencionados, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal del mismo.

El recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

# CAPÍTULO CUARTO

## COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Antes de entrar de lleno a la parte medular del presente capítulo, es necesario señalar un tema por demás trascendental para la comprensión de la competencia, el cual deducimos que es la jurisdicción.

La palabra jurisdicción proviene del latín *iurisdictio*, la cual a su vez se conforma por la locución de dos vocablos, *ius* y *dicere*, por lo cual literalmente significa, decir o indicar el derecho; dicho significado etimológico no nos determina el carácter específico y alcance de la jurisdicción, pues si bien es cierto que en el Poder Judicial los jueces la realizan al dictar su sentencia, también dicen el derecho en el Poder Ejecutivo.

En el Derecho Romano que es de donde se toma la citada frase, es obvio que no existió la división de poderes, por lo que la *iurisdictio*, era una más de las funciones que tenían los magistrados,

En nuestro lenguaje jurídico actual la palabra jurisdicción suele utilizarse comúnmente en otros sentidos, por mencionar los siguientes:

- Como ámbito territorial, que no es otra cosa que la porción terrestre dentro de la cual se puede ejercer dicha función.
- Como conjunto de órganos jurisdiccionales pertenecientes a un mismo sistema o competencia en la misma materia, tal es el caso cuando se alude a la jurisdicción federal, estatal o del Distrito Federal; o en su caso a la jurisdicción militar, o administrativa.
- Como sinónimo de competencia, que es la parte que más nos interesa, con lo cual es necesario aclarar que la jurisdicción se designa propiamente como la naturaleza de la función propia del juzgador; mientras que la competencia es un concepto que se aplica a todos los órganos del Estado y no sólo a los jurisdiccionales, con el cual se indica la esfera o ámbito dentro del cual pueden ejercer válidamente las funciones que le son propias, ya sea en los términos materiales, espaciales, personales, de grado y cuantía.

Ahora bien, podemos definir a la jurisdicción como la función pública que ejercen determinados órganos del Estado independientes y autónomos, que mediante el proceso conocen de los litigios o controversias que les plantean las partes, a fin de que sean oídos y vencidos legalmente en la sustanciación del juicio, y una vez hecho lo anterior estén en condiciones de emitir una sentencia y

en su caso ordenar la ejecución de la misma. En otras palabras, el sentido técnico y preciso del vocablo jurisdicción, es precisamente la función pública de hacer justicia.

Por lo que respecta a la función jurisdiccional, resulta evidente que la finalidad es la solución de conflictos o controversias, mediante la aplicación del derecho, pero por otro lado es necesario precisar que la palabra función alude tanto a los poderes como a los deberes, que confiere e impone el otorgamiento de tan distinguido cargo.

La función pública de la jurisdicción es susceptible de ser distribuida, clasificada y sobre todo especializada para que se desarrolle mejor, lo que nos lleva a la competencia.

La competencia en un sentido jurídico general, según el Diccionario Jurídico Mexicano, alude a *una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos*;<sup>1</sup> por otro lado sería preciso recordar lo estipulado en el primer párrafo del art. 16 de nuestro Máximo Ordenamiento, el cual señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por lo que dicha garantía de legalidad exige por un lado que todo acto que afecte la esfera jurídica de los gobernados conste en un mandamiento escrito, en el cual se expongan los fundamentos legales y los motivos de hecho que sirvieron de base para dictarlo, pero que además, que la autoridad que lo haya dictado sea competente para realizarlo, de conformidad con el precepto anteriormente citado.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, bajo el principio de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, la competencia es una condición que deben satisfacer no sólo las autoridades jurisdiccionales, sino todas las autoridades en general. Por lo que dicha competencia debe estar señalada en una ley.

Ahora bien, la competencia se concibe como la capacidad por parte de los órganos jurisdiccionales de aplicar las normas jurídicas, visualizándola como un presupuesto procesal, es decir una condición esencial para que se pueda constituir y desarrollar válidamente un proceso, que en nuestro caso es el contencioso administrativo.

En este orden de ideas, podemos definir a la competencia como la suma de facultades que otorga un ordenamiento jurídico a una determinada autoridad, en nuestro caso jurisdiccional, para que ejerza las atribuciones que le son propias.

Para establecer cuándo una controversia queda dentro o fuera de lo que puede conocer un juzgador se señalan ciertos factores que conocemos como criterios o parámetros, mismos que se utilizan para determinar la competencia.

---

<sup>1</sup> Alcalá-Zamora y Castillo Citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2000, tomo C, pág. 295.

Los factores fundamentales para determinar la competencia, que propiamente se instruyen doctrinaria y didácticamente, normalmente son: la materia, la cuantía, el territorio y el grado; al lado de éstos encontramos otros que se les denominan complementarios como son: la atracción, la prevención y la conexidad, y algunos otros incluyen el turno; para este último podemos decir que no es esencialmente un criterio de competencia, sino sólo un orden interno de distribución de los asuntos que ingresan a un órgano jurisdiccional.

#### 4.1.- COMPETENCIA POR TERRITORIO

El criterio de la competencia en razón del territorio surge como ámbito espacial en cuya esfera el órgano jurisdiccional válidamente puede emitir sus actos jurídicos que lógicamente producen consecuencias de derecho.

La competencia en razón del territorio nace como una respuesta a la justicia pronta y expedita que deben de impartir los Tribunales, de conformidad con lo estipulado en los arts. 17 segundo párrafo y 102 apartado A, segundo párrafo, de la Cosnt., esto aunado a las distribución de funciones que tiene el Estado, incluyendo las dependencias gubernativas, esto con la finalidad de que las partes afectadas por alguna resolución tengan más cerca los centros de administración de justicia.

Respecto al órgano jurisdiccional que nos compete en el presente trabajo, es necesario remitirnos al art. 31 de la LOTFJFA el cual menciona que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada, y si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la sede de la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Este precepto que entró en vigor a partir del 1º de enero del 2001, modificó el sistema con el cual se fijaba la competencia de las Salas Regionales, en relación al criterio del territorio, ya que hasta el 31 de diciembre del 2000 se tomaba en cuenta, por regla general, el domicilio fiscal del actor; pero ahora el elemento determinante para la fijación es la sede de la autoridad demandada.

Consideramos que el sistema anterior era un poco más conveniente, ya que con el actual el particular en lugar de litigar su asunto cerca de su domicilio, tiene que viajar al lugar de residencia de la autoridad demandada que en su gran mayoría es el Distrito Federal, con lo cual, además de centralizarse la justicia, se hace un tanto más costoso el asunto.

Así tenemos que en la actualidad existen 41 Salas Regionales del Tribunal, distribuidas en 21 Regiones en toda la República Mexicana; lo anterior por acuerdo de la Sala Superior, y de acuerdo con lo establecido en los arts. 23 y 24 del Reglamento Interior del TFJFA.

Conforme a dicho ordenamiento el territorio nacional se divide en regiones de conformidad con lo estipulado en su artículo 28 y de los arts. 23 y 24 del Reglamento Interior del TFJFA con los límites territoriales siguientes:

- ⊕ Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- ⊕ Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- ⊕ Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- ⊕ Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- ⊕ Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- ⊕ Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- ⊕ Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- ⊕ Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- ⊕ Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- ⊕ Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato;
- ⊕ Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- ⊕ Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- ⊕ Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- ⊕ Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- ⊕ Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- ⊕ Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- ⊕ Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- ⊕ Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- ⊕ Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- ⊕ Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo;

✚ Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

## 4.2.- COMPETENCIA POR MATERIA

El criterio material básicamente se basa tanto en el contenido de la naturaleza misma del conflicto litigioso como en las normas que regulan dicho conflicto de intereses; en otras palabras se establece en virtud de la naturaleza misma que constituye la materia, atendiendo por supuesto a la especialidad del órgano que conocerá del asunto y distribuyéndose en las diversas ramas del derecho sustantivo.

Por otra parte este criterio de la distribución de la labor jurisdiccional se crea tomando en consideración la necesidad de conocimientos especializados para una impartición de justicia más objetiva, la cual no se toma muy en cuenta con la sensatez debida en el órgano jurisdiccional analizado, como se explicará más adelante.

La competencia en razón de la materia se localiza en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el capítulo segundo denominado de la competencia material, el cual da la pauta de las facultades materiales atribuidas a dicho Tribunal.

Concretamente en el art. 11 del citado ordenamiento se menciona que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas, enumerando varios supuestos.

Por lo que el primer requisito que se debe tomar en cuenta para que el Tribunal pueda conocer de una controversia, radica en que la parte actora debe impugnar una resolución definitiva. Cabe aclarar que no necesariamente debe ser una declaración expresa, ya que también es susceptible de impugnar una negativa ficta; la cual se encuentra regulada en los arts. 37 y 131 del CFF, 15 frac. IV, 17 frac. I y 22 segundo párrafo de la LFPCA.

Lo anterior nos lleva a la definitividad, misma que debe entenderse como la última voluntad de la autoridad fiscal o administrativa, por lo que el contencioso administrativo es improcedente contra actos de mero trámite o intraprocesales,

La competencia del Tribunal en sus orígenes le limitaba casi exclusivamente a la materia fiscal, pero con el paso del tiempo poco a poco se ha venido extendiendo su ámbito de facultades en el campo administrativo, de esta manera la competencia actual del Tribunal sigue los aspectos siguientes conforme a lo dispuesto en el referido artículo 11 de la LOTFJFA.

La competencia señalada en el referido art. se analizará agrupando los tipos de resoluciones de la forma siguiente:

✦ El aspecto Tributario previsto en las fracciones I, II y IV indica los supuestos que son susceptibles de impugnarse ante el tribunal, siendo las resoluciones de las autoridades fiscales federales y de los organismos fiscales autónomos, que determinen la existencia de una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, así como las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación; y las que causen un agravio en materia fiscal distinto de los antes mencionados.

Con lo anterior entendemos que la competencia en materia fiscal es absoluta y primordial, tal y como se plasma en dichas fracciones, por lo cual el Tribunal es competente para conocer de de todas la controversias de carácter fiscal, con lo cual se hace alusión al art. 2º del CCF que menciona a las contribuciones clasificándolas en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Por otro lado, como autoridades fiscales federales y organismos autónomos, encontramos al SAT y a los Institutos Mexicano del Seguro Social y Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

✦ La fracción III, menciona las multas por infracción a las normas administrativas federales.

Es importante resaltar, que los parámetros para imponer una multa tienen un mínimo y un máximo, y bajo estos criterios se debe basar la autoridad para imponerlas, en todo momento fundando y motivando su actuación y el por qué las impone; y en este aspecto es elemental señalar que la autoridad cuenta con la presunción de legalidad que se señala en el art. 68 del CFF, por lo que compete a los particulares desvirtuar sus afirmaciones.

✦ La parte de la seguridad social, se encuentra regulada en las fracciones V y VI, del citado art. 11, dichas controversias suponen los casos en que los miembros del Ejercito, Fuerza Aérea o Armada de México, o en su caso algún derechohabiente, requiera impugna alguna resolución emitida ante el ISSFAM, y según sea el caso, ante el ISSSTE, en relación con las pensiones y demás prestaciones que legalmente están establecidas.

Por lo que dicha competencia deriva del conocimiento de asuntos que rebasan su jurisdicción fiscal y entran en el área administrativa, debiendo resolver las demandas que impugnan los servidores públicos en contra de las sanciones administrativas que le son impuestas, por un órgano superior.

✦ De conformidad con la fracción VII, del artículo en mención, son igualmente impugnables ante el Tribunal las resoluciones definitivas que dicten autoridades de la administración pública federal centralizada, en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública.

La citada disposición, pretende regular los problemas que pudieran surgir en el cumplimiento de los contratos de obra pública en los que una de las partes sea

un organismo de la administración pública centralizada y no así los celebrados por las paraestatales.

⊕ Las fracciones VIII, X y XII hacen mención a los créditos que se constituyan 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, y a las decisiones en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya sea que nieguen la indemnización a que se refiere el artículo 77 Bis del citado ordenamiento o impongan una sanción.

Antes de analizar el fondo de las fracciones antes citadas, es necesario aclarar que originalmente el Tribunal conocía sobre las impugnaciones de asuntos emitidos por las autoridades del Distrito Federal, pero de conformidad con lo estipulado en los art. 116 frac. V y 122 apartado C base primera. frac.V, inciso n) de la Cosnt. se les otorga autonomía a las Entidades Federativas incluyendo el Distrito Federal; además la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970, es su art. 6º transitorio preveía la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que fue creado legalmente el 25 de febrero de 1971 y entró en vigor el 17 de julio del mismo año. Así en la actualidad se cuenta con un Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal,<sup>2</sup> por lo cual debería de ser derogada esa parte que podría causar confusión sobre la competencia.

La fracción XII también denominada fracción de responsabilidades contra servidores públicos, que hace referencia a cuando un empleado ha sido inhabilitado para desempeñar algún cargo en la administración Pública por orden de la contraloría interna, el mismo puede impugnar esa resolución a través de una acción de nulidad ante el Tribunal. Lo anterior también se contempla en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en su art. 70.

La indemnización es precisamente lo que requiere una persona que sufrió algún daño o perjuicio a causa de alguna falta administrativa de un servidor público; por lo que la Secretaría de la Función Pública debe reconocer la responsabilidad del Estado y ordenar la reparación del daño mediante el pago en cantidad líquida.

Por otro lado es necesario manifestar que cuando un servidor público demanda la nulidad de una destitución, el Tribunal debe resolver sobre las prestaciones laborales que reclama la parte actora, esto es salarios caídos, reinstalación del empleo y aplicación de condiciones generales de trabajo

⊕ Por su parte la fracción IX, menciona las resoluciones que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los

---

<sup>2</sup> Ovalle Favela José, *Ley Orgánica del Tribunal Contencioso administrativo del Distrito Federal*, México, Gaceta informativa de Legislación y Jurisprudencia, Número 3, julio-septiembre 1972, págs. 352 y 353.

Municipios, así como sus organismos descentralizados, refiriéndose regularmente a las afianzadoras.

Por lo que el Tribunal es competente para conocer de las resoluciones definitivas que requieran el pago de garantías en favor de la Federación, incluyendo el pago de intereses ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas en la póliza de fianza, al hacerse exigible por parte de la federación.

✚ En relación a la fracción XI, del ordenamiento en mención, el Tribunal es competente para conocer de los supuestos señalados en el art. 94 de la Ley de Comercio, de las resoluciones que indica el recurso de revocación previsto en la LCE, con las resoluciones siguientes:

1. En relación al mercado del país de origen o que nieguen permisos previos o en la participación en cupos de exportación o importación.
2. En relación a la certificación de origen.
3. Cuando se declare abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación.
4. Cuando se declare concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias.
5. Cuando se determinen cuotas compensatorias definitivas o a los actos que las apliquen.
6. Las que respondan a las solicitudes de los interesados.
7. Cuando se declare concluida las investigaciones.

Con lo cual se puede concluir que es competente el Tribunal para resolver aquellos asuntos que versen básicamente en relación a las cuotas compensatorias regulas en la Ley de Comercio Exterior.

✚ En relación a las resoluciones que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o se resuelva un expediente en los términos de la Ley Federal del Procedimiento administrativo.

El Tribunal es competente para examinar la legalidad de las resoluciones dictadas de acuerdo a la LFPA, con lo que se establece un control de legalidad de casi toda la actividad de la administración pública, la excepciones que el mismo art. señala, en las siguientes materias: agraria, laboral, procuración de justicia y competencia económica y financiera.

⊕ De conformidad con la fracción XIV, el Tribunal es competente para conocer de los juicios en los que se impugnen las resoluciones que decidan los recursos administrativos promovidos contra los actos que se mencionan en las primeras trece fracciones.

⊕ La fracción XV establece que corresponde al Tribunal conocer de los litigios señalados en las demás leyes en que se mencione su competencia.

Consecuentemente, se deja abierta la puerta para que el legislador en materia federal otorgue más atribuciones al Tribunal para conocer otros actos administrativos susceptibles de ser impugnado ante tal instancia.

⊕ El Tribunal es competente para conocer del juicio de lesividad, con lo que las autoridades administrativas solicitan la nulidad de una resolución favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones versen sobre las materias señaladas en las fracciones del art. 11 de la LOTFJFA, la cual fue emitida en forma ilegal.

⊕ De igual forma, es competente el Tribunal para conocer de los juicios en que se impugne una negativa ficta, misma que tiene que estar configurada, de conformidad con los arts. 37 y 131 del CFF, que no es otra cosa que la ficción jurídica, ya que cuando una autoridad no resuelve las instancias o peticiones que se le presentan en un plazo de tres meses, el particular podrá considerar que se le resolvió negativamente o en contra de su interés.

⊕ De conformidad con lo estipulado en el art. 2° de la LFPCA el Tribunal es competente para conocer en contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación, con lo que se pueden impugnar las reglas de la miscelánea fiscal.

⊕ Es competente el Tribunal para conocer de la responsabilidad objetiva contemplada en el art. 113 segundo párrafo de la Cosnt. el cual menciona que los particulares tienen derecho a una indemnización por los daños causados en sus bienes o derechos con motivo de la irregular actividad administrativa. La cual se reglamenta en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; concretamente en sus arts. 23 y 24.

Es necesario mencionar que las Salas Regionales son competentes para conocer de todo lo antes estipulado, excepto para resolver lo relacionado a la metería de comercio exterior, ya que la Sala Superior tiene esa competencia exclusivamente.

### 4.3.- COMPETENCIA POR CUANTÍA

Este criterio utilizado para fijar la competencia se basa tomando en cuenta el *quantum*, es decir la cantidad en la que se puede estimar el valor del litigio, lo que nos lleva a una valoración económica del asunto.

Del análisis de los ordenamientos jurídicos con los que cuenta el Tribunal, encontramos que la competencia en razón a la cuantía, se encuentra localizada en el art. 48 fracc. I, insiso a) de la LFPCA, al mencionar que si el valor del negocio excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, deberá conocer el Pleno del Tribunal o las Secciones, ya sea de oficio o a petición fundada de las Salas Regionales.

Con lo anterior, no se pretende reavivar viejas discusiones en relación a que si existe justicia para pobre y justicia para ricos; ya que en nuestra materia, dicho argumento no se presta para tal discusión, en el sentido de que a la sociedad debe interesarle que exista una justa recaudación de tributos para que se produzcan servicios públicos adecuados; el comentario va en el sentido de que no creo que se puede dar el caso de que cinco u once Magistrados piensen más o tengan mejores criterios lógicos jurídicos, para conocer de un asunto que tres magistrados. Con lo cual no imagino los parámetros con los cuales se planteó dicho criterio.

### 4.4.- COMPETENCIA POR ATRACCIÓN

Este criterio está regulado en el art. 48 de la LFPCA, el cual dispone que el Pleno o las Secciones del Tribunal de oficio o a petición fundada ya sea de la Sala Regional correspondiente, de los particulares, o en su caso de las autoridades, se podrán ejercer la facultad de atracción en los juicios con las siguientes características especiales:

1. Los que por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.

En relaciona a la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

2. Los juicios que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o

disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

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

- La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.
- La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción.
- Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes en los términos de los artículos 67 y 68 de LFPCA, que mencionan que a los particulares se les harán en los locales de las salas y a las autoridades por oficio y por vía telegráfica en casos urgentes, o en su caso por medio del aviso en correo personal electrónico. 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.
- 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.

Es necesario aclarar que si la petición o comunicación se hace después del cierre de la instrucción del juicio, resultará extemporánea; y por lo tanto, no le corresponderá a la Sala Superior conocer del asunto, por lo que a la Sala Regional correspondiente le atañerá el fallo.

#### 4.4.- COMPETENCIA POR GRADO

La competencia por grado es un criterio que se refiere a cada una de las instancias que puede tener un juicio. Por otro lado también se hace referencia al lugar jerárquico que ocupa cada en relación al escalafón de un órgano jurisdiccional.

Normalmente el ejercicio de la función jurisdiccional no se agota con una sola cognición, es decir un solo conocimiento y decisión sobre un litigio, ya que se toma en cuenta que el juzgador es un ser humano y como tal propenso a las falibilidades y errores, por lo que las leyes procesales establecen la posibilidad de que la primera decisión de la instrucción sea sometida a una revisión por parte de un órgano de superior jerarquía con el fin de determinar si dicha decisión fue dictada con estricto apego a derecho y del estudio y escrutinio de la misma confirmarse o en su caso convalidarse.

Antes de entrar de lleno al estudio de este criterio en relación con el Tribunal, es necesario analizar la competencia del Pleno y de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que las Salas Regionales son competentes para conocer de los supuestos señalados en el art. 11 de la LOTFJFA, excepto lo relacionado con el comercio exterior y al Pleno le corresponden exclusivamente los asuntos de comercio exterior y lo demás por atracción.

Por su parte a las Secciones de la Salas Superior, conforme al art. 20 de la LOTFJFA, les compete lo siguiente:

- Resolver los juicios en 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, todo lo relacionado a la investigación.
- La solución de los conflictos 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 la parte actora haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- Resolver en relación a su facultad de atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 48 de la LFPCA.
- La resolución de 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.
- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.
- Las demás que establezcan las leyes.

De todo lo anteriormente analizado se concluye que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está considerado como un órgano jurisdiccional solamente de primera instancia, lo cual violenta claramente el criterio contemplado para la fijación de la competencia en razón del grado, el cual básicamente se refiere al escalafón por grado que debe existir en el interior de dicho órgano, por lo que dicha jerarquía se ve violentada al encontrarse la revisión en otro órgano, con funciones similares, pero con especialidad completamente distinta y más aún dentro de la competencia de un Poder distinto.

Al analizarlo cronológicamente, el 1° de abril de 1967 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que fue publicado el 19 de enero del mismo año, mismo que abrogó tanto al Código de 1938, como a las dos Leyes reglamentarias de 1946 y 1948, que al mismo tiempo se armonizaba y compilaba sus normas con el art. 104 frac. I de la Const.

El mencionado Código instituyó dos recursos de revisión, uno impugnante ante el Pleno, ahora conocido como Sala Superior, sobre las resoluciones de las Salas, de conformidad con los de aquel entonces arts. 240 y 241; y el otro recurso de revisión interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el cual se impugnaban las sentencias del Pleno que resolvieran el primer recurso, con lo cual más que un recurso se consideraba una apelación, erigiéndose el Pleno como un órgano de segunda instancia.

Posteriormente en 1978, se reestructura el Tribunal y se reafirma su carácter biinstancial, creándose las Salas Regionales concedoras de primera instancia y la Sala Superior como un órgano revisor de segunda instancia, lo cual consideramos era lo más idóneo y correcto, aunado a esto existía el amparo directo otorgado a los particulares y el recurso de revisión fiscal para la autoridad, pero lo bueno no dura para siempre; así que, el 5 de enero de 1988 se suprimió el recurso de revisión ante la Sala Superior, lo cual representó un retroceso para la justicia administrativa en contra posición al principio de la división de poderes.

Para lo cual es necesario recordar el espíritu de los revolucionarios franceses y su idea original que era precisamente que el Poder Judicial no se inmiscuyera en los asuntos de la Administración Pública, primeramente ante la desconfianza por los acontecimientos históricos, ya que se les reprochaba que se opusieran a las reformas y ser enemigos de la Revolución, pero lo más importante es que fueran un estorbo y obstaculizaran la función administrativa o fuera un freno ante la toma de decisiones de dicho órgano y además porque no le competía ya que no tenía la especialización suficiente para resolver sobre asuntos administrativos.

Por ello precisamente al crearse el Consejo de Estado francés, basándose en el principio de la división de poderes y tomando la imagen de frenos y contrapesos, para que ninguno de los poderes dominara a los otros y existiera un equilibrio entre los tres, se contempló que los medios de impugnación que tienen a su alcance los particulares sean ventilados precisamente en el órgano

especializado y superior jerárquico del órgano que los emitió y la última palabra sea tomada necesariamente en el Poder correcto, en otras palabras la sentencia firme.

Así tenemos que la Sala Superior desde 1978, en que se crearon los órganos bintanciales que ahora conocemos como Salas Regionales, comenzó a conocer del recurso de revisión, lo cual era completamente idóneo y viable, ya que se erigía como órgano especializado y superior jerárquico de las Salas Regionales.

Posteriormente, en la Sala Superior comenzó haber un rezago enorme, llegando a tener más de mil quinientos, asuntos por resolver anualmente en los primeros años, llegando inclusive en 1987, a tener dos mil ochocientos cuarenta y cinco asuntos pendientes por resolver<sup>3</sup>.

Dicho rezago lo atribuimos a un mal método para la toma de decisiones en las sesiones, ya que de conformidad con los artículos 17 y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal de aquel entonces, las mismas eran públicas, con excepción de los casos en que la moral o el interés público exija que sean secretas. Con lo que presumimos que al llevarse la mañana discutiendo uno o dos asuntos entre los nueve Magistrados, pocas veces se ponían de acuerdo lo más antes posible para sesionar los asuntos restantes.

Consecuentemente, a raíz de dicho rezagó se le quitó la competencia para conocer del recurso de revisión a la Sala superior y por ende al Tribunal, para destinárselo a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Al ser sesiones del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior públicas; el mal es de origen, y se evitaría si se le quitara tanta solemnidad a la hora de votar y sólo se señalara en un papel la resolución a favor o en contra y esporádicamente cuando se tuviera un punto de vista distinto o inconforme se acudiera a la oficina el Magistrado instructor para hacérselo saber, y no sesionar en la mañana tratando se ponerse de acuerdo en unos cuantos asuntos.

Con la competencia actual de la Sala Superior se desvirtúa completamente la idea principal y medular que se tuvo en sus orígenes, cuando se creó el Consejo de Estado francés, fuente de inspiración principal de nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y con ello el Contencioso Administrativo, ya que la última palabra o sentencia firme se toma en el Poder Judicial ya sea por medio del recurso de revisión o mediante juicio de amparo, con lo cual se realiza precisamente lo que tanto temían los revolucionarios franceses, que las decisiones jurisdiccionales del Poder Ejecutivo, mediante el TFJFA, sean revisadas y modificadas por el Poder Judicial.

Por lo que con la actual competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al conocer sólo de primera instancia representa una

---

<sup>3</sup> Informes Anuales de actividades del Tribunal Fiscal de la Federación, años: 1984, 1985, 1986 1987 y 1988.

inconveniencia jurídica, una involución y una regresión enorme en la justicia administrativa, ya que la última palabra, vía sentencia firme, se encuentra en otra instancia, y para desdicha de la justicia administrativa en un órgano jurisdiccional ajeno a la especialidad.

Por otro lado, en la actualidad la facultad jurisdiccional de la Sala Superior se limita a la competencia solamente por atracción de conformidad con lo estipulado en el art. 48 de la LFPCA, y conoce exclusivamente de las materias de comercio exterior, que si los comparamos con todos los demás juicios que instruyen las Salas Regionales, son muy pocos; pero si a esto le aunamos que la instrucción de dichos juicios los realizan las Salas Regionales correspondientes, relativamente es muy poco el trabajo que realizan los Magistrados de la Sala Superior.

Ahora bien, para tener una congruencia jurídica se propone derogar la parte que corresponde al art. 104 I-B, el cual enuncia sobre: *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.*

Cabe hacer mención que dicho artículo en sus orígenes enunciaba la suplica sobre las sentencias de segunda instancia pronunciados en los juicios ordinarios por los Tribunales Federales. Por lo que el recurso de suplica constituía una tercera instancia de los juicios federales, incluyendo, los administrativos.

Posteriormente, con la finalidad de que los juicios federales, sobre todo los mercantiles, se resolvieran con mayor prontitud en la reforma del 18 enero 1934, se suprimió este recurso de suplica; con lo cual se afectó sólo a la autoridad ya que los particulares, como en la actualidad acudían al juicio de amparo.

Por lo que con la creación del Tribunal el 27 de agosto de 1936, el cual muchos autores consideran que era anticonstitucional, ya que en ningún precepto del máximo ordenamiento, se facultaba para crear dicho Tribunal, argumentando en la exposición de motivos que la validez para la creación del mismo, se prohibía en relación a que fueran independientes y sus resoluciones no fueran examinadas por ninguna otra autoridad, sin embargo las resoluciones del Tribunal podían ser revidadas por el Poder Judicial, por lo que si no se le permitía, tampoco se le prohibía, pero tampoco se fundamentaba su creación.

Ya más adelante con el fin de suprimir la situación injusta en la que se encontraban las autoridades al desaparecer el recurso de suplica; se encontraban imposibilitadas de impugnar las resoluciones del Tribunal; en cambio los particulares tenían el juicio de amparo, se emitió una iniciativa en la que se estableciera un recurso ante la Suprema Corte de Justicia, con lo que se reformaba el art. 104 frac. I. Finalmente el 30 de diciembre de 1946, se le otorgó constitucionalidad al Tribunal, y partir de ahí ya no se cuestionó su constitucionalidad.

Ya el 10 de agosto de 1987 se instituyó simultáneamente, la fracción I-B, del art. 104, así como la fracción XXIX-H del 73, con lo que a partir de esta fecha el 104 frac. I-B, ya no era la base constitucional del Tribunal, con lo cual podemos indicar que el art. 104 frac. 1-B, ya no es la plataforma con la que sustentaba el Tribunal y por lo tanto no tiene la fuerza que tuvo en sus orígenes.

Para lo cual proponemos que pase dicha facultad revisora al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y formé parte del art. 16 de la Ley Orgánica del TFJFA, en su penúltimo párrafo, quedando de la siguiente manera:

**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.
- 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 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 visitadores 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. Conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Salas Regionales.**
- XIV. Las demás que establezcan las leyes.

De igual forma, se reformaría el art. 63 de la LFPCA, para quedar de la siguiente forma:

ARTÍCULO 63.- Las resoluciones emitidas por Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél

en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos 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 periodo 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, el Servicio de Administración Tributaria 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 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.

III (SIC). Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

IV. Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

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 seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

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 el Servicio de Administración Tributaria.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante la Sala Superior a fin de defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

#### 4.6.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS.

El propósito del presente trabajo, como se ha visualizado, no es realizar un estudio de la estructura y funcionamiento de nuestro sistema Contencioso Administrativo que realiza el TFJFA, a la luz del derecho comparado, pero he considerado sano elaborar una síntesis de los dos tipos de lo Contencioso Administrativo principales, existentes en el mundo y en nuestro país; refiriéndonos al sistema anglosajón y el sistema francés, siendo este último, el principal de donde surge y toma la idea el otro.

##### SISTEMA ANGLOSAJÓN.

Este sistema se identifica, principalmente, por que el Contencioso Administrativo esta a cargo de órganos ubicados dentro del Poder judicial, por lo que son Tribunales genéricos los que conocen y resuelven de manera definitiva los conflictos y controversias suscitados entre la administración pública y los particulares; denominándosele sistema judicialista tal es el caso de Inglaterra, Estados de Norteamérica y España.

Paradójicamente este sistema tiene su fundamento en la misma teoría que expusimos, la división de poderes de Montesquieu, en el cual el Poder Judicial debe de limitar al Poder Ejecutivo en un régimen de pesos y contrapesos. Por lo que los Tribunales de jurisdicción común son los encargados de dirimir los litigios

entre los particulares y la administración pública en un plano de igualdad, sin prerrogativas.

Pero el crecimiento de la administración activa ha generado la necesidad de que sean órganos especializados los que resuelvan las controversias administrativas, por lo que han surgido en Inglaterra diversos órganos administrativos con atribuciones jurisdiccionales, denominándoseles *Commissions* y *Committees*.<sup>4</sup>

Por su parte en la Unión Americana, es mayor el acercamiento hacia el sistema de los tribunales administrativos, ya que existe el Tribunal de Reclamaciones, *Court of Claims*, el Tribunal Aduanal, *Customs Court*, y el Tribunal de Apelación en Materia Aduanal y Patentes, *Court of Customs and Patent Appeals*, que no pertenecen al Poder Judicial Federal y resuelven controversias administrativas. Sus sentencias son apelables ante la Suprema Corte Federal.<sup>5</sup>

Consideramos que no es conveniente centralizar la actividad jurisdiccional en el Poder Judicial, ya que el número de los asuntos litigiosos cada vez va aumentando, además de que los juicios en vía ordinaria normalmente son largos, costosos y engorrosos, independientemente del grado de corrupción y vicios que existen, por lo que es mejor contar con Tribunales de lo Contencioso Administrativo independientes y especializados que se encarguen de sustanciar los procedimientos de forma ágil en beneficio de los particulares, y con la legalidad que los caracteriza.

Por otra parte los actos administrativos no pueden ser examinados, de la misma forma en que se analiza el derecho privado, ya que la administración pública goza de ciertos privilegios, debido a que actúa en función del orden público y el interés de la colectividad, lo cual no ocurre en la actividad privada donde impera el ejercicio de la libre voluntad y el interés personal; por lo que es más adecuado tener juzgadores con una mentalidad preparada que puedan valorar los actos de los funcionarios públicos.

## SISTEMA FRANCÉS.

Antes de entrar de lleno al estudio del sistema francés y su Consejo de Estado, es necesario mencionar una modalidad que surgió del mismo, nos referimos al sistema Contencioso Administrativo alemán; en el que los Tribunales Administrativos son independientes tanto del Poder Ejecutivo como de la jurisdicción ordinaria. La organización jurisdiccional administrativa está compuesta por numerosos Tribunales Administrativos por cada una de las Entidades Federativas y un Tribunal Administrativo de apelación por cada Entidad Federativa y el Tribunal Administrativo de mayor jerarquía denominado Corte Suprema Administrativa Federal. Por lo que dicha Corte es juez de casación al resolver el recurso de revisión de las resoluciones emitidas por los Tribunales Administrativos

---

<sup>4</sup> Rabasa Oscar, *El Derecho Angloamericano*, 2ª Ed. Porrúa. México 1982. Págs. 493-500.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

de Apelación, mismos que resuelven en última instancia y sin posibilidad de impugnación. Tal es el caso de Australia y Uruguay, en donde al igual que Alemania se han establecido Tribunales Supremos Administrativos.<sup>6</sup>

El esquema del sistema francés se difundió pronto por todo el mundo, basándose en el principio de la división de poderes, lo cual se tomó literalmente al mencionarse que el Poder Judicial era el encargado de solucionar los conflictos penales y civiles, además de la desconfianza que se tenía en relación a dicha función con el antiguo régimen.

El citado modelo se caracteriza por la existencia, dentro de la organización formal del Poder Ejecutivo de un órgano materialmente jurisdiccional que dirima las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración pública, denominándosele Consejo de Estado, el cual fue creado en 1799 por Napoleón Bonaparte el cual mencionaba que los jueces no debían de inmiscuirse en los asuntos de la Administración Pública, mencionando que juzgar a la administración también es administrar, y así liberar al ejecutivo de los condicionamientos de la nobleza encrucijada en los cuerpos judiciales.

En un primer momento el Consejo de Estado emitió sus juicios bajo un sistema de jurisdicción retenida, careciendo de poderes propios de decisión, posteriormente se implantó el sistema de justicia delegada con lo cual se le dotó de poder de decisión; así surgió el recurso por exceso de poder, también conocido como objetivo o de anulación. Posteriormente, surgió la plena jurisdicción, en donde se analizaban derechos subjetivos del gobernado, con lo cual se controlaba la discrecionalidad de la administración pública.

Por lo que surge el consejo de Estado no como órgano de control jurisdiccional, sino como un autocontrol del mismo gobierno. Así Francia es indudablemente la cuna del derecho administrativo en general y del contencioso administrativo en particular, es decir, crea un sistema dotado de reglas de específicas de autocontrol, por jueces independientes del Poder Judicial.

La característica trascendental de las sentencias del Consejo de Estado, es que no están sometidas al control de otra autoridad jurisdiccional, con lo cual se puede decir que actúa como una Suprema Corte de justicia Administrativa.

Este sistema a sido fuente de inspiración a otros Contenciosos Administrativos tal es el caso de Bélgica, en el cual su Suprema Corte Administrativa, compuesta por treinta consejeros de Estado, de los cuales uno es primer presidente, otro presidente, ocho presidentes de Sala y 20 consejeros; la organización interna del Consejo de Estado de Bélgica, comprende dos Secciones, una Sala Administrativa tiene a su cargo los asuntos contenciosos y la otra se le denomina de legislación, la cual emite opiniones sobre proyectos de ley.

---

<sup>6</sup> Fix-Zamudio Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983. Págs. 53-66.

Por lo que respecta a Italia, su Consejo de Estado esta compuesto por tres secciones Consultivas, tres Secciones jurisdiccionales y dos Comisiones Especiales Consultivas y la Asamblea General Consultiva compuesta por todos lo miembros del Concejo y una Asamblea plenaria de Sección jurisdiccional.

La jurisdicción administrativa italiana está compuesta por Tribunales Administrativos Regionales y por el Consejo de Estado, como un Tribunal de segunda y última instancia quien resuelve los recursos de apelación que se hacen valer en contra de las resoluciones de los Tribunales Administrativos Regionales; los Tribunales administrativos Regionales poseen fundamentalmente facultades de anulación y excepcionalmente pueden ordenar indemnización a favor de los administrados

Lo mismo sucede en otros países europeos como Holanda y Grecia; y en América Latina como: Colombia, Ecuador, Venezuela y El Salvador.<sup>7</sup>

En el interior de nuestro país no es la excepción, ya que de conformidad con lo estipulado en la fracción V del art. 116 de nuestra Constitución Política los Estados de conformidad con sus Constituciones podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, tal es el caso del Estado de México, el cual se regula en su art. 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México el cual estipula: *Los Tribunales Administrativos gozaran de plena autonomía jurisdiccional*. Lo cual no lleva de la mano hacia el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y de conformidad con su art. 200 cita: *El proceso administrativo comprende al juicio contencioso ante las Salas Regionales del Tribunal y al recurso de revisión y otros tramites ante la Sala Superior*. Por lo que la interpretación sistemática y armónica, así como del estudio comparativo que se hizo a continuación se propone que el recurso de revisión que actualmente se instruye en los Tribunales Colegiados de Circuito, sea resarcido y pase a ser facultad de la Sala Superior del TFJFA.

En el mismo sentido, pero visto desde otro ángulo, paulatinamente se le ha aumentando la competencia al Tribunal y no así el presupuesto para inmobiliario, ni personal, ya que la única forma de abatir el rezago que se tiene sería aumentando el número de actuarios y secretarios, pero lo más importante y parte medular del presente trabajo es que se le restituya la facultad de revisión a la Sala Superior y se convierta en órgano de segunda instancia, tal como se tenía hasta la reforma del 5 de enero de 1988.

Por otro lado, la carrera judicial es definitivamente necesaria para la especialización del personal que labora en el Tribunal, para lo cual es necesario mencionar que está a la puerta la reforma a la Ley Orgánica del TFJFA, misma que contempla el servicio profesional de carrera, al establecer las reglas de ingreso, promoción, permanencia y retiro del personal jurisdiccional, con la

---

<sup>7</sup> Martínez Rosaslanda, Sergio y Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Presentación sobre la justicia Contencioso Administrativa en Europa, en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo III México, 1997, Págs. 55-64.

finalidad de que se procure la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas, con base en los principios de eficacia, capacidad y experiencia, de manera muy similar a la que existe en el Poder Judicial de la Federación; mediante la creación de la Junta de Gobierno y Administración, lo cual es elogiante ya que representa la evolución y mejoramiento en la carrera judicial dentro del Tribunal.

Lo criticable de la reforma es que sólo contempla el ascenso dentro del escalafón jerárquico de los Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior, Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales, Actuarios, Oficiales Jurisdiccionales, Contralor interno y Secretarios Técnicos, Operarios o Auxiliares, con lo cual se deja abierta la puerta para el nombramiento de los Magistrados, que actualmente lo realiza el Presidente de la República con aprobación del Senado.

Consideramos que debería ser tomando en cuenta el desempeño de los Magistrados Regionales que han sido ratificados y han tenido un buen desempeño y los Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales, ya que el nombramiento de los Magistrados debería ser tomando en cuenta el currículum, el desempeño y sobretodo la antigüedad de los mismos, con lo cual se consolidaría aún más la especialización del Tribunal y se evitaría actitudes de justificada amargura y resentimiento que pueden llevar a que se refleje en el trabajo rezagado, aunado con la falta de interés. Pero, lo más importante es que se conservarían buenos elementos que no tendrían que emigrar por falta de expectativas.

Al respecto el Magistrado Martínez Rosaslanda menciona que en el Consejo de Estado Francés, primeramente para el ingreso de los funcionarios no operan criterios políticos del Titular de la Administración Pública en turno; ya que para poder ingresar a la Administración Pública se requiere una formación específica, además de participar en un concurso de selección para el ingreso de la Escuela Nacional de Administración que es el semillero de servidores público de Francia.

Así, los integrantes del Consejo de Estado cuentan con el derecho al ascenso y quienes ingresan a las funciones de los cuerpos administrativos de la última categoría, con el transcurso del tiempo tienen derecho a ser tomados en cuenta para ocupar las plazas de inmediata categoría, considerando su antigüedad y aptitudes, así como la constancia y diligencias demostradas en el desempeño en el cargo.<sup>8</sup>

En definitiva, en el nombramiento de los Magistrados debe ser tomando en cuenta la experiencia en la materia, el desempeño y sobre todo la antigüedad.

---

<sup>8</sup> Martínez Rosaslanda Sergio, *El ingreso y el ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado en Francia*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Época, Año I, marzo 1988, págs. 57-71.

## CONCLUSIONES

### Primera:

El principio de la división de poderes es un de los pilares fundamentales del estado de Derecho, que en sus orígenes se basó en la división del trabajo para evolucionar hasta concretizarse en una distribución de funciones de forma preponderante mas no exclusiva de los tres órganos conocidos como poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial para evitar la dominación de un poder sobre otro, y básicamente para que no se abuse del poder.

### Segunda:

La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento de nuestro país ya que funda y da origen a otras leyes. Por lo que los preceptos plasmados en la totalidad de sus textos deben ser tratados con el respeto que se merecen, esto incluye por supuesto el segmento relacionado con la división de poderes, contemplado en su artículo 49.

### Tercera:

Con la actual competencia que se le otorga a los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer del recurso de revisión, se desnaturaliza el principio fundamental plasmado por los autores clásicos, lo cual se evitaría si dicha facultad se le regresara a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### Cuarta:

Las garantías individuales son el cúmulo de derechos que los gobernados han arrancado al poder soberano, y se encuentran reguladas en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución Política. Dentro de ellas localizamos la garantía de audiencia ceñida en el art. 14, la cual contempla cuatro garantías específicas de seguridad jurídica; la que nos interesa es la que hace referencia a las formalidades esenciales del procedimiento, al indicar tanto los medios de prueba como la defensa con lo que se pretende desvirtuar una resolución de una autoridad administrativa en particular, esto incluye, por supuesto, los medios de impugnación ante una autoridad completamente especializada. Dicha garantía se viola ya que los Tribunales Colegiados de Circuito no conocen la materia; sin embargo, son competentes para conocer de la revisión.

### Quinta:

La garantía de independenciam de los Tribunales regulada en tercer párrafo del artículo 17 de nuestro máximo ordenamiento, es de suma importancia en el ejercicio de la función jurisdiccional, pero va más allá en el aspecto de que dicha

independencia se debe respetar en los órganos de poder, que como ha quedado claro los tres realizan las tres funciones en su respectivo ámbito de competencia, por lo que al revisar las actuaciones de un órgano a otro se atenta contra el espíritu del principio de la división de poderes, lo que provoca un desorden jurídico. Dicha garantía se violenta porque no existe esa independencia plena, ya que la última palabra vía sentencia firme se localiza en otro órgano que pertenece a otro poder.

Sexta:

El Contencioso administrativo como la más pura expresión del control jurisdiccional de los actos de la administración pública activa, es sin duda, una brillante idea que se tomó del modelo francés, sin embargo, nuestro contencioso mexicano federal, rompe con el esquema y la idea original de los revolucionarios quienes visualizaron que sería un error que el Poder Judicial supervisaran las actuaciones de la administración pública activa y más aún del órgano que tiene encomendada esa misión, como sucede en nuestra época, por lo que fue un error el haber despojado al Tribunal de sus facultades de revisión y con ello de segunda instancia, la cual consideramos es completamente necesaria ya que el ser humano es falible y por ende se necesita que un alguien con más experiencia, más objetividad, pero sobre todo con la especialización y conocimiento suficiente supervise las actuaciones de la primera instancia.

Séptima:

Nuestro Contencioso Administrativo al igual que el de otros países tomo la idea original de sistema francés; a diferencia del nuestro, que la revisión la conoce un órgano del Poder Judicial, mientras que en Francia, Alemania e Italia, las Segundas Instancias las resuelven precisamente una Sala Superior, como órgano de Casación; lo cual pasa exactamente en el Contencioso local más cercanos que tenemos, siendo el caso del Contencioso del Estado de México, en el cual la revisión le efectúa precisamente su Sala Superior.

Octava.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha demostrado ser un verdadero defensor de la legalidad en nuestro país, así que legos de ponerse en riesgo debe consolidarse y vigorizarse, por lo que sería un error que dicho Tribunal pasara a formar parte del Poder Judicial; además de que al tener la facultad su Sala Superior de conocer del recurso de revisión se fortalecería, independizándose aun más en relación a su especialización.

Novena.

La posible y más sana solución es resarcirle al Tribunal su facultad de revisión y para no volver a caer en la problemática del rezago de trabajo, se propone primeramente y como un requisito *sine qua non*, otorgar más presupuesto y con ello más personal de actuarios y secretarios, así como

infraestructura en la medida proporcional en que se le ha otorgado competencia, además menos solemnidad para la conclusión de los asunto ventilados en dichas sesiones, con el fin de que se lleva acabo el principio de la justicia pronta, despojándolos de que todos los asuntos se ventilen en una audiencia.

## BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles. *Política*. Porrúa. México, 1982.

Azúa Reyes, Sergio T., *Los Principios Generales Del Derecho*. 4ª. Edición., Porrúa, Mexico, 2004.

Burgoa O., Ignacio. *El Juicio de Amparo*. 33ª. Edición., Porrúa, México, 2001.

\_\_\_\_\_. *Las Garantías Individuales*. 33ª. Edición., Porrúa, México, 2001.

Catrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo I*. 2ª Edición., Cárdenas Editor Distribuidor., México, 2002.

\_\_\_\_\_. *Derecho Procesal Administrativo*, 2ª Edición, Cárdenas Editor Distribuidor., México, 2003.

\_\_\_\_\_. *Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal*, Cárdenas Editor Distribuidor., México, 2002.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. 6ª. Edición., Limusa, México, 1997.

Fioravanti Mauricio, *Los derechos fundamentales*, 3ª. Edición. Trota, Madrid, 2000.

Fix-Zamudio, Héctor, *Tres Instituciones Francesas Revolucionarias y el Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 1991.

\_\_\_\_\_. *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª. Edición., Porrúa, México, 2000.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. 33ª. Edición, Porrúa, México, 1982.

Garza, Sergio Francisco de la. *Derecho Financiero Mexicano*. 19ª. Edición., Porrúa, México, 1980.

Hobbes Thomas, *Leviatán* , Porrúa, México,1999.

Iturbe Rivas, Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 2004.

Jiménez González, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*. 5ª. Edición., Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, México, 1999.

John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Porrúa. México 1989.

Kelsen Hans. *Teoría pura del Derecho*. Universidad de Buenos Aires. 7ª. edición. 1978.

Madison, Hamilton y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica., México, 1960.

Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, 9ª. Edición., Porrúa, México, 1985.

Margain Manatou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*. 8ª. Edición., Porrúa, México, 1999.

Martínez Rosaslanda, Sergio, *El ingreso y el ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado en Francia*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Época, Año I, marzo 1988.

Martínez Rosaslanda, Sergio y Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Presentación sobre la justicia Contencioso Administrativa en Europa, en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo III México, 1997.

Mas Araujo, Manuel *La política*, 20ª Ed. Porrúa, México, 1992.

Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México, 1997.

Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro. *El procedimiento Legislativo Mexicano*. Sista. México, 2005.

Ovalle Favela, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*. 2ª. Edición., Oxford, México, 2002.

\_\_\_\_\_. *Teoría General del Proceso*. 5ª. Edición., Oxford, México, 2000.

\_\_\_\_\_. *Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Gaceta informativa de Legislación y Jurisprudencia, Número 3, julio-septiembre 1972.

Peredo García Villalobos, María Eugenia. *Guía estratégica para el aprendizaje autodirigido de la asignatura: Procesos y Procedimientos Fiscales*. FES ACATLÁN, UNAM., México, 2005.

Prieto Sanchís, Luis. *El derecho y la justicia*. Trota, Madrid, 2000.

Rabasa, Emilio. *El Artículo 14 Constitucional*, 4ª. Edición., Porrúa, México, 1980.

Rabasa Oscar, *El Derecho Angloamericano*, 2ª Ed. Porrúa. México 1982.

Sánchez Agesta L. *Principios de teoría política*. Espasa, Madrid. 1974.

Sánchez Gómez, Narciso. *Segundo curso de Derecho Administrativo.*, Porrúa, México, 1992.

Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política*. 15ª. Edición. Porrúa. México, 1997.

Vázquez Alfaro José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México, 1991.

Vechio, Giorgio del. *Los Principios Generales Del Derecho*. 3ª. Edición. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, España, 1979.

Vizcarra Dávalos, José. *Teoría General del Proceso*. 3ª. Edición., Porrúa, México, 1999.

Wolf Erik, *El Problema del Derecho Natural*, 2ª Edición. Ariel, Barcelona, 1960.

### **Legislación Federal:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Aduanera.

Ley de Amparo.

Ley de Comercio Exterior.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Código Fiscal de la Federación.

Reglamento Interior Del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **Legislación Local:**

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México.

Código Fiscal del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.