

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**ANÁLISIS DEL SISTEMA PROFESIONAL DE CARRERA
JURISDICCIONAL REGULADO POR EL ARTÍCULO 10 DE LA
NUEVA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

GRISELDA VILLEGAS GARCÍA

ASESOR: LIC. CARLOS JAVIER VERDUZCO REINA

MÉXICO D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi mamá por ser parte fundamental en mi vida. Por tu comprensión y apoyo incondicional. Por el cariño que nos has brindado, por tu lucha incansable y gran fortaleza. Gracias por ser la guía en mi camino.

A mis hermanas: Mónica, Andrea y Jenifer, por ser parte fundamental de mi vida, por su cariño, y comprensión.

Al Licenciado Carlos Javier Verduzco Reina por el interés y apoyo en el presente trabajo.

“ANÁLISIS DEL SISTEMA PROFESIONAL DE CARRERA JURISDICCIONAL REGULADO POR EL ARTÍCULO 10 DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”

Introducción	1
---------------------------	---

Capítulo I.

1. Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

1.1. Acto Administrativo	3
1.1.1. Concepto	3
1.1.2. Características	6
1.1.3. Elementos y requisitos	7
1.2. Jurisdicción Administrativa	17
1.2.1. Proceso y procedimiento	18
1.2.2. Contencioso Administrativo	19
1.2.2.1. Concepto	24
1.2.2.2. Sistemas de lo Contencioso Administrativo	26
1.2.2.3. Legislación Francesa	28
1.2.2.4. Tipos de Contencioso	32
1.3. Fundamentos Constitucionales	37
1.3.1. Artículo 73 fracción XXIX-H	43
1.3.2. Artículo 104 Constitucional	44

Capítulo II.

2. Evolución de los Tribunales Administrativos en México	46
2.1. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853 o Ley “Lares” ..	48
2.2. Constitución de 1857	52
2.3. Ley de Justicia Fiscal de 1936	55
2.3. Código Fiscal de la Federación de 1938	68
2.4. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971 .	69
2.5. Evolución de la Integración Administrativa de los Tribunales Contenciosos	72
2.5.1. Tribunal Fiscal de la Federación	72
2.5.2. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	76

Capítulo III.

3. Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007.

3.1. Naturaleza Jurídica	79
3.2. Integración	92
3.2.1. Sala Superior	107
3.2.1.1. Pleno	110
3.2.1.2. Secciones	113
3.2.2. Salas Regionales.	116
3.2.3. Junta de Gobierno y Administración	127
3.3. Competencia	135
3.3.1. Territorial	136
3.3.2. Material	138
3.3.3. Por grado.	143
3.4. De la Integración Administrativa del Tribunal	149
3.4.1. Contralor Interno	152
3.4.2. Actuarios	153
3.4.3. Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa	155

Capítulo IV.

4. Análisis del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional que prevé el artículo 10 de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.1. Sistema Profesional de Carrera	157
4.1.1. Concepto	158
4.1.2. Artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	161
4.2. Propuesta para que el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional incluya a los servidores públicos a que se refieren las fracciones I a V del artículo 3 de la Ley	168
CONCLUSIONES	181
BIBLIOGRAFÍA	187

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es el análisis del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional contemplado por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007.

El Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional constituye un gran avance para el contencioso administrativo de nuestro país, al tratar de brindar al Tribunal personal más capacitado y especializado en la difícil labor de resolver las controversias jurisdiccionales. Por ello se analiza los principios rectores del contencioso administrativo, así como la evolución de éste en nuestro país.

Asimismo se analiza la actual estructura orgánica del Tribunal, con el objeto de comprender la finalidad buscada por el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional. La Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contempla una forma diferente de integración del Tribunal, prevé la creación de nuevos servidores públicos, amplía la competencia material del mismo, modifica el criterio para fijar la competencia del tribunal, y crea dos figuras: la Junta de Gobierno y Administración, y el Sistema Profesional de Carrera.

El presente trabajo tiene por objeto estudiar la figura del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional contemplado en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, mismo que se funda en tres principios, el de eficiencia, capacidad y experiencia, además de que dicho numeral establece que el objetivo del sistema es el de regular el ingreso, promoción y retiro de los servidores públicos, sin embargo dicho Sistema adolece de imperfecciones al estar limitado a determinados servidores públicos del Tribunal

El actual artículo 10º de la Nueva Ley Orgánica deja al margen a servidores públicos con funciones jurisdiccionales, tales como son: el Magistrado de la Sala Superior, Magistrados de las Salas Regionales, Magistrados Supernumerarios de Salas Regionales, Secretario General de Acuerdos y Secretario Adjuntos de Acuerdos de las Secciones, lo que significa que aún cuando la creación de la figura del sistema

profesional de carrera implica un avance para la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que permitirá que personas con capacidad, experiencia y en constante preparación sean las que se desempeñen en la labor jurisdiccional contenciosa administrativa, ello no disminuye la imperfección del sistema, al no comprender a los funcionarios de mayor trascendencia en la tarea jurisdiccional dentro del Tribunal.

En el presente trabajo se propone que el artículo 10° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa incluya a todos los servidores públicos con funciones jurisdiccionales dentro del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, así como que sea facultad exclusiva de sus integrantes la selección y nombramientos de los servidores públicos contemplados en el artículo 3° de la Ley.

ANÁLISIS DEL SISTEMA PROFESIONAL DE CARRERA JURISDICCIONAL REGULADO POR EL ARTÍCULO 10 DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO I

1. JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

1.1 ACTO ADMINISTRATIVO.

La Administración Pública lleva a cabo su función por medio de los actos administrativos, lo que debe realizar en estricta observancia al principio de legalidad, elemento base que da sustento jurídico a la actividad de la misma, y que significa que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando sus actos.

En estricto apego al Estado de Derecho, los actos que emiten los órganos que integran el Poder Ejecutivo en diferentes esferas, están sujetos a la legalidad constitucional.

En base al Estado de Derecho, se entiende que la Administración Pública se debe someter a la norma jurídica, por lo que, se han generado medios de control de la legalidad de los actos administrativos, medios que serán abordados más adelante, por ello es necesario entender, en primer término, en que consiste el acto administrativo.

1.1.1 CONCEPTO

Acosta Romero define al acto administrativo como “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o

extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.¹

El acto administrativo entraña la existencia de una decisión unilateral previa por parte de un órgano de la Administración, posteriormente, una vez adoptada la decisión unilateral se configura la expresión externa de voluntad. La decisión y la voluntad deben de ser del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y en uso de su potestad pública. Como acto jurídico conlleva el hecho de que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones. Finalmente, podemos advertir que el acto administrativo es ejecutivo.

Para Narciso Sánchez Gómez el acto administrativo es “una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y tiende a crear, reconocer confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Público que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado”.²

Por su parte, estima el maestro Nava Negrete que como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho, además de que señala que como todo acto, el administrativo puede ser un acto jurídico o un hecho jurídico, el primero se genera cuando interviene la voluntad de la autoridad administrativa y ésta espera que se produzcan los efectos legales que la Ley le atribuye, mientras que el hecho jurídico se genera con un acontecimiento de la naturaleza o un hecho en que interviene la voluntad de la autoridad, sin que ésta espere que se produzcan los efectos jurídicos.³

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 2002. págs. 839.

² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000. pág. 325.

³ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1995. pág. 287.

El acto administrativo se puede analizar desde un punto de vista formal y material, el primero se refiere a aquél que emana de un órgano administrativo, mientras que el segundo tiene relación con su contenido, es decir consiste en la expresión de voluntad de la autoridad administrativa a fin de satisfacer necesidades colectivas.

Alberto Pérez Dayán define al acto administrativo como toda declaración unilateral y concreta, dictada por un órgano de la Administración Pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son jurídicos e inmediatos.⁴

El acto administrativo, de acuerdo a Andrés Serra Rojas, es una manifestación de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es de satisfacción del interés general.⁵

Bielsa señala que: “el acto administrativo es una decisión general especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas”⁶.

Para Rafael Martínez Morales el acto administrativo es “la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho”⁷.

Por otra parte, el acto administrativo, en palabras de Gabino Eduardo Castrejón García “es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública.

⁴ PÉREZ DAYÁN, Alberto. *Teoría General del Acto Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2003. pág. 53.

⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. Editorial Porrúa. México, 2006. pág. 226.

⁶ BIELSA, Rafael. *Principios de Derecho Administrativo*. 3ª edición. Editorial Desalma, Buenos Aires, Argentina, 1966. pág. 75.

⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo primer y segundo curso*. 5ª edición. Editorial Oxford University Press, México, 2004. pág. 240.

Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”⁸.

1.1.2. CARACTERÍSTICAS

De las definiciones anteriores, se observan diversas características del acto administrativo, en nuestra opinión, las principales son las siguientes:

- a) Es un acto jurídico de Derecho público que emana de la Administración Pública.
- b) Conlleva la declaración de voluntad, la cual proviene del titular del órgano de la Administración Pública
- c) Implica una declaración unilateral y concreta. La declaración de voluntad debe ser unilateral, esto es, producto de la voluntad del titular del órgano de la Administración Pública, sin importar que dicha declaración unilateral de voluntad pueda emanar de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en ejercicio de la función administrativa.

El acto administrativo unitario o simple se genera cuando la declaración de voluntad se produce por un solo órgano de la administración, por su parte el acto complejo se da cuando dos voluntades administrativas distintas concurren en un solo resultado, esto es, implica la fusión de dos o más voluntades públicas de los órganos de la Administración Pública que deben participar en su formación. Otra modalidad de manifestación de voluntad de la autoridad administrativa es la que emana de autoridad colectiva, cuando en su elaboración se concentran varias voluntades administrativas con igual contenido y finalidad orientadas a un resultado común.

⁸ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Medios de Defensa en materia Administrativa y Fiscal*. Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.

Además de ser unilateral, el acto administrativo se caracteriza por ser concreto, al pretender exclusivamente crear una situación jurídica subjetiva, esto atendiendo al hecho de que el órgano administrativo tiene como finalidad aplicar y vigilar el cumplimiento de las leyes.

- d) Expresión externa de voluntad que produce consecuencias subjetivas de derecho.
- e) Debe ser dictado por órgano competente de la Administración Pública, que actúa a través de su titular, y en uso de la potestad pública, que significa que está fundado en Derecho.
- f) Generalmente es un acto ejecutivo.
- g) El acto administrativo crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- h) Se propone la satisfacción de un interés general, dado que tiende a satisfacer necesidades colectivas, esto es persigue el interés público.

1.1.3. ELEMENTOS Y REQUISITOS.

Para Alberto Pérez Dayán los elementos constitutivos del acto administrativo, son de dos tipos, por un lado, están los de carácter esencial, que son la sustancia misma del acto jurídico, y en ellos radica su validez y eficacia; y otros de carácter accidental, que no siendo indispensables, pueden o no concurrir en la integración del acto administrativo, sin que su ausencia traiga como consecuencia afectaciones serias a la validez o eficacia.

Para dicho autor, los elementos esenciales de todo acto son: órgano competente, voluntad administrativa, motivo o causa, contenido u objeto, finalidad y forma,

y los elementos accidentales son: el mérito u oportunidad, plazo o términos y cláusulas de reserva.⁹

El maestro Nava Negrete considera que todo acto jurídico tiene elementos esenciales y no esenciales, la falta de los primeros da lugar a la inexistencia jurídica del acto; y la de los segundos sólo a su invalidez jurídica. En su consideración son elementos esenciales del acto administrativo: el sujeto, voluntad, objeto, motivo y fin; y el elemento no esencial o de validez, la forma.¹⁰

Acosta Romero destaca los siguientes elementos del acto administrativo: el sujeto, manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma.¹¹

Para Gabino Fraga los elementos del acto administrativo son el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.¹²

Por su parte, Martínez Morales indica los elementos del acto administrativo son: sujeto, manifestación de voluntad, objeto, forma, motivo finalidad y mérito.¹³

De acuerdo a los tratadistas mencionados en líneas anteriores, consideramos que los elementos del acto administrativo son: el sujeto, la voluntad, el objeto, motivo, finalidad y forma.

A) SUJETO

El *sujeto* del acto administrativo es el órgano de la Administración. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal, además es necesario que, tratándose de actos del poder público, el órgano que ejecuta el acto tenga competencia, lo que viene a significar que se equipare a lo que en derecho privado, es la

⁹ PÉREZ DAYÁN, Alberto. Ob. Cit., pág. 107

¹⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso. Ob. Cit., pág. 290.

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., pág. 844.

¹² FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 42ª edición. Editorial Porrúa. México, 2002. pág. 267.

¹³ MARTÍNES MORALES, Rafael I. Ob. Cit., pág. 241.

capacidad, *es decir implica el poder legal de poder ejecutar determinados actos*. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración.¹⁴

Rafael Martínez Morales citando a Manuel M. Díez, expresa que el sujeto es el órgano de la administración pública que, en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.¹⁵

Durante su actuación, los órganos administrativos pueden realizar multitud de actos que afecten los intereses de los particulares, por lo tanto, la única forma de garantizar éstos intereses contra la arbitrariedad de la Administración, es la exigencia de una ley que garantice la actuación del Poder Público, esto es, el principio de legalidad exige que todos los actos de autoridad se encuentren realizados dentro de las normas legales.

La competencia se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado les tiene encomendadas, es decir, para satisfacer las necesidades de la colectividad, por lo que cada que ésta lo requiera, los órganos del Estado deben de hacer uso de su competencia.

Acosta Romero expresa que la competencia es la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.¹⁶

Es característica de la competencia el hecho de que debe ser forzosamente ejercitada en los casos que lo requiera el interés público, en consecuencia la competencia es atribuida en razón de los intereses públicos a los que están llamados a satisfacer.

¹⁴ Cfr. FRAGA, Gabino. Ob. Cit., pág. 267 y 268.

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., pág. 241.

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., pág.847.

Finalmente cabe señalar que la competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano.

El sujeto del acto administrativo siempre va ser un órgano de la Administración Pública, y que se va a constituir como un sujeto activo, ya que los sujetos pasivos son aquellos a quienes va dirigido o a quienes se ejecuta el acto administrativo, y pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal.

El sujeto es el órgano administrativo y no el funcionario público o representante. Alfonso Nava Negrete define al órgano administrativo como “una esfera de competencia, es decir, un conjunto de atribuciones que fija la ley”,¹⁷ por lo tanto, existe el órgano si tiene competencia o atribuciones, la inexistencia del órgano da origen a que todos los actos así producidos no tengan valor jurídico, es decir son jurídicamente inexistentes.

La competencia como presupuesto fundamental de validez del acto administrativo puede derivar de la Constitución o de leyes secundarias, o aún se puede desprender de los reglamentos, cuando el legislador no haya previsto su competencia en las leyes, esto es, puede entonces derivar de la potestad reglamentaria del Ejecutivo Federal, quien por ser el órgano encargado de vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley, puede organizarse como estime conveniente para lograr su objetivo. Es pertinente mencionar que, la competencia derivada de los reglamentos expedidos por el ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria, es en muchas ocasiones es la causa inmediata de que se susciten problemas de legalidad, ya que, en ocasiones existen diversos reglamentos que se contraponen o que en su defecto no tienen fijada la competencia en concordancia con una ley secundaria.

B) VOLUNTAD

Se puede definir *la voluntad o manifestación unilateral de voluntad*, como elemento esencial del acto administrativo, que debe manifestarse de forma libre, y que no debe estar

¹⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. Ob. Cit., pág. 291.

viciada por error, dolo o violencia. La voluntad se debe formar con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales, por un titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública, por lo que en obvio de circunstancias dicha voluntad sólo se puede externar a través del funcionario del órgano de la Administración Pública.

Así las cosas, la voluntad se puede entender como la intención razonada y expresa de la administración de producir un acto determinado, y el mismo se exterioriza por medio de los titulares de Administración Pública.¹⁸

Acosta Romero señala que la voluntad de la Administración debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc., y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.¹⁹

C) OBJETO

El *objeto* es otro elemento fundamental del acto administrativo, el cual debe ser determinado o determinable, posible y lícito. El objeto ha sido definido por Alberto Pérez Dayán como aquello que la autoridad ha querido disponer, ordenar o autorizar.²⁰ Mientras que para el maestro Nava Negrete el objeto consiste en producir efectos de derechos, como pueden ser crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.²¹

Para Acosta Romero el objeto se divide en: *directo o inmediato*, refiriéndose a la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene

¹⁸ PÉREZ DAYÁN, Alberto. Ob. Cit., pág. 120.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., pág. 850.

²⁰ PÉREZ DAYÁN, Alberto. Ob. Cit., pág. 121.

²¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Ob. Cit., pág. 292.

competencia, y; *mediato o indirecto*, consistente en la actividad del órgano del Estado, ejerciendo la potestad pública que tiene encomendada. Finalmente señala que el objeto debe ser posible física y jurídicamente, debe ser lícito, así como se debe realizar dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.²²

En nuestra opinión el objeto del acto administrativo es el contenido del mismo, es lo que se crea, se autoriza, se ordena o se permite, por lo que debe ser posible, lícito y determinable, por lo tanto el objeto no debe estar prohibido por la ley, por el contrario, debe estar expresamente autorizado por la misma; en términos generales a través del objeto se crea, transmite, modifican o extinguen derechos y obligaciones.

D) FORMA

La *forma* constituye el elemento externo del acto administrativo, la formalidad se refiere a los requisitos legales y procedimentales que se deben observar para emitir el acto administrativo.

Esencialmente, aún cuando el acto administrativo puede exteriorizarse de forma verbal o través de determinados actos materiales, cuando se trata de actos que implican la privación o afectación de un derecho del particular, se torna necesario en estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el acto se exteriorice de forma escrita, además de que debe de cumplir con los requisitos de debida motivación y fundamentación, esto es, es una máxima constitucional consignar por escrito el motivo que lo ha provocado y el derecho con que se procede.

Por otra parte, en nuestra legislación al silencio administrativo se le otorga determinado significado jurídico, es decir, se ha configurado la llamada negativa ficta, y en algunas singulares circunstancias, la positiva ficta. En el primer caso nos referimos a la negación de lo solicitado si la autoridad administrativa en determinado tiempo no contesta

²² Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., págs. 851 y 852.

una solicitud o resuelve cierto recurso o medio de defensa, mientras que la positiva ficta se configura cuando por el silencio de la autoridad se entiende que existe una resolución en sentido afirmativo que le da la razón al particular.

E) MOTIVO

El *motivo del acto* es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por las circunstancias de hecho y derecho en virtud de los cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad.²³

En términos generales podemos señalar que el motivo se refiere a las causas inmediatas que justifican la emisión del acto administrativo.

Gabino Fraga considera que el motivo y la motivación están estrechamente ligados, sin embargo son diferentes, dado que esta última es el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y relacionarlo con la ley aplicable.²⁴

F) FINALIDAD

Por su parte, *la finalidad*, se refiere al hecho de que el acto administrativo debe perseguir un fin de interés general, acorde con la ley, que significa que el resultado de la actuación administrativa debe ser la utilidad pública, satisfaciendo necesidades de interés colectivo y social.

Cabe señalar que para el maestro Acosta Romero²⁵, el *motivo* y *finalidad* no son elementos del acto administrativo, sino que se tratan de modalidades que afectan a alguno de sus elementos o al acto en su integridad. Entendiendo al motivo como el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto, y a la finalidad como el fin o

²³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000. pág. 325.

²⁴ FRAGA, Gabino. Ob. Cit., pág. 270.

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., pág. 854 a 859.

meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta, y que esencialmente debe perseguir el interés general o común.

Asimismo considera que el mérito y la oportunidad son conceptos que no constituyen ni elementos ni requisitos del acto, al primero lo define como la finalidad o elemento teleológico, como el fin último, el resultado que la Administración obtiene útil y convenientemente para el interés general, mientras que el segundo se refiere a una situación de hecho, en la que coinciden el acto administrativo con las necesidades del interés general determinado que esté llamado a satisfacer.

Martínez Morales, contrario a lo sostenido por Acosta Romero, estima que el motivo y la finalidad sí son elementos del acto administrativo, y conceptualiza el motivo como el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, las consideraciones de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión, es el porqué del acto, y a la finalidad como el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.

En relación al mérito y a la oportunidad los considera como un solo elemento, ya que el mérito del acto administrativo es, en realidad la exteriorización del principio de la oportunidad. El mérito es el elemento ético del acto administrativo y está referido a la oportunidad y conveniencia del mismo.²⁶

Ahora bien, por lo que se refiere a los requisitos del acto administrativo Gabino Eduardo Castrejón García²⁷, los divide, en aquellos que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los que derivan de las leyes.

En este orden de ideas, los requisitos constitucionales, de acuerdo con los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, son:

²⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., pág. 244 a 246.

²⁷ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Ob. Cit., pág. 7.

- El acto administrativo debe emanar de autoridad competente, esto es, que tenga la facultad legal para emitir determinado acto.
- Debe estar contenido en mandamiento escrito, lo que constituye un elemento de certeza.
- Debe estar debidamente fundado y motivado. Por fundamentación debemos entender que debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, es decir se debe citar el artículo y ley aplicable, tanto del contenido del acto como de la competencia del órgano que lo emite. Mientras que, por motivación debe entenderse que han de señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.
- Principio de legalidad, se refiere a hecho de que todo acto de autoridad debe ajustarse a la ley.
- Martínez Morales²⁸, señala como otro requisito constitucional, la no retroactividad de la ley, que significa que los efectos del acto administrativo no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

En relación a los requisitos legales, esencialmente el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contiene los requisitos que debe cumplir el acto administrativo, sin embargo en algunas de sus fracciones se hace referencia a algunos de los elementos, que anteriormente se han analizado. Al efecto el artículo en mención establece lo siguiente:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

²⁸ Ibidem, pág. 248.

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI.- (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Asimismo, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, señala requisitos que el acto administrativo debe cumplir:

“**Artículo 38.-** Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.”

1.2. JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Una vez analizado al acto administrativo, instrumento del que se vale la Administración Pública para la satisfacción de los intereses de la colectividad, mismo que debe estar acorde con la Ley, es oportuno estudiar los medios legales que la misma ley prevé para el caso de que una autoridad administrativa actúe de forma ilegal.

Se han señalado los elementos y requisitos de los actos administrativos, mismos que deben ser observados por los órganos de la Administración Pública al momento de actuar, de lo contrario, adolecerán de la estricta observancia del principio de legalidad.

Nuestra legislación establece medios legales de defensa para que los particulares puedan controvertir los actos que estén al margen del principio de legalidad, es decir cuando las autoridades rebasen, violen o incumplan el marco legal mexicano. Al efecto existen los procedimientos seguidos ante la propia autoridad que emitió el acto, como es el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, así como el contencioso administrativo o jurisdicción contenciosa misma en la que la controversia es resuelta por un órgano jurisdiccional.

Antes entrar al estudio de la jurisdicción administrativa, o contencioso administrativo es necesario delimitar que entendemos por proceso y su diferencia con el procedimiento.

1.2.1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO

El maestro Cipriano Gómez Lara define al proceso como “*el conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo*”.²⁹

Al hacer una distinción entre Proceso y procedimiento el maestro Cipriano Gómez Lara citando a Alcalá Zamora y Castillo, esencialmente observa que todo proceso para su desarrollo requiere un procedimiento, pero no todo procedimiento requiere un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva de litigio, mientras que el procedimiento se reduce a una coordinación de actos, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el proceso o una parte o fragmento de éste.³⁰

El proceso es una institución jurídica encaminada a la satisfacción de pretensiones confiada a un órgano estatal instituido específicamente para ello, mientras que el procedimiento lo constituye la serie de actos concatenados entre sí y que tienen un fin común.

El maestro Alfonso Nava Negrete hace una distinción entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo, respecto del primero refiere que se trata del cauce legal que sigue la Administración para la realización de su actividad o función administrativa, mientras que el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia

²⁹ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 9ª edición. Editorial Oxford. México, 2002. pág. 95.

³⁰ Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano. Ob. Cit., pág. 218.

administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal. El procedimiento tiene como finalidad producir un acto administrativo, y el proceso administrativo una sentencia.³¹

El proceso administrativo es una institución destinada a hacer realidad el principio de tutela judicial, decidiendo a través de un órgano imparcial los litigios y satisfaciendo las pretensiones de demanda de justicia del ciudadano.³²

Acosta Romero define al procedimiento administrativo como todo conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sea internas o externas.³³

En nuestra opinión el procedimiento administrativo es el medio legal a través del cual se realizan los actos que concurren a la producción de los actos administrativos, mientras que el proceso administrativo tiene como finalidad última que un órgano jurisdiccional resuelva sobre la pretensión de una parte respecto de otra, y que tendrá una resolución, como parte final de composición de la controversia.

1.2.2. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una vez señalado lo anterior, respecto a la diferencia entre procedimiento y proceso administrativo, cabe señalar que una forma de control jurisdiccional del acto administrativo lo constituye el contencioso administrativo.

Existen medios de control respecto de los actos administrativo, realizados por la propia administración, sin embargo dichos medios de defensa no resultan idóneos para el particular, toda vez que generalmente las autoridades administrativas confirman sus actos, aún cuando los mismos adolezcan de alguno de los requisitos contemplados por la

³¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Ob. Cit., pág. 300 y 301.

³² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y José Luis Vázquez Alfaro. *Derecho Procesal Administrativo Federal*. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2007. pág. 3

³³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., pág. 909.

ley, o cuando éste se haya dictado en contravención con las leyes aplicables al caso concreto. Tales medios de defensa resultan insuficientes, ya que, no existe imparcialidad para determinar y declarar que el acto emitido por el órgano emisor o el inferior jerárquico es ilegal y dejarlo sin efectos. De ahí que se ha tornado necesaria la creación de un control jurisdiccional por medio del cual se revise de forma imparcialidad y apegado a estricto derecho los actos administrativos, sin importar, de acuerdo a las diversas legislaciones, si trata de un órgano de control perteneciente a la Administración, o se trate de un órgano que pertenezca al Poder Judicial.

Los actos administrativos no siempre se pronuncian con apego al sistema legal aplicable, sino por el contrario, las autoridades pueden incurrir en abuso de poder, por lo que se ha tornado indispensable la existencia de formas de control de legalidad de los actos de la Administración. Así las cosas, con la finalidad de restablecer el orden jurídico violado por un acto ilegal de la Administración Pública, se han creado diversos medios de control de la legalidad a favor de los gobernados, sin embargo no todos los medios gozan de eficacia.³⁴

Un tema de relevancia dentro de la Administración Pública y sobre todo para la protección del Estado de Derecho es el de la Justicia Administrativa y respecto del mismo, cabe mencionar que tal concepto tiene relación directa con todos los instrumentos que existen para la defensa de los derechos e intereses de los particulares, dichos instrumentos comprenden tanto a los recursos administrativos como al control jurisdiccional respecto de los actos administrativos, con ambos el sujeto pasivo de los actos puede controvertirlos para dejarlos sin efectos.

El magistrado Manuel Lucero Espinosa considera que la Justicia Administrativa esta integrada por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de los actos administrativos contrarios al derecho,

³⁴ Cfr. ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., págs. 50 y 51.

así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.³⁵

De ahí la distinción entre medios indirectos y directos, el primero de ellos se trata de un sistema de autotutela administrativa, en donde el gobernado no interviene y los órganos superiores revisan la actuación y legalidad de los actos de los inferiores; los segundos se caracterizan por la participación de los particulares, y entre ellos se encuentran los recursos administrativos y los procesos jurisdiccionales, cuya finalidad es la revisión de la legalidad de los actos administrativos, sin embargo como mencionamos en líneas anteriores el recurso administrativo no es un medio eficaz para obtener la legalidad de los actos administrativos.

Ahora bien, la expresión Jurisdicción Administrativa, se refiere a la función jurisdiccional que juzga a la administración activa, esto es, que los actos que emanan de ésta sean acordes a la ley. Así las cosas, tenemos que la expresión idónea para referirnos al medio de control de los actos administrativos es el de contencioso administrativo o jurisdicción administrativa, y que no comprende a los recursos administrativos.

En este orden de ideas, existe el sistema de control administrativo cuando se refiere a los recursos administrativos, y el sistema de control jurisdiccional, cuando se trata de un procedimiento administrativo seguido ante un órgano jurisdiccional, ya sea que pertenezca a la Administración, o al Poder Judicial, según se trate del Sistema Jurídico adoptado.

El recurso administrativo es un medio de control de legalidad que ejerce la administración, pues implica que las autoridades revisen sus propios actos, y en su caso, los priven de sus efectos, preservando los derechos de los particulares, sin embargo como mencionamos anteriormente los recursos administrativos no son los medios idóneos para la defensa de los derechos de los particulares, de allí el surgimiento de otro medio de control

³⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. 7ª edición. Editorial Porrúa. México, 2002. pág. 14.

más efectivo, esto es, el contencioso administrativo, por lo se tornó necesario la creación de tribunales con carácter jurisdiccional.

Iturbe Rivas identifica el contencioso administrativo con el proceso administrativo, toda vez que el primero es una contienda entre las partes sometida al conocimiento de un tercero imparcial a fin de obtener una resolución judicial, donde una de las partes es la Administración Pública, mientras que, el proceso constituye una serie de actos encaminados a la solución de un conflicto mediante la imposición de un Derecho.

Citando a Fiorini, señala Iturbe Rivas que, las expresiones jurisdicción contenciosa administrativa y juicio o proceso contencioso administrativo son redundantes, ya que la palabra contencioso, por sí sola, hace referencia a un proceso o actividad jurisdiccional. Por otro lado, expresa las diferencias entre jurisdicción administrativa y proceso administrativo, y al efecto indica que el primero es un juicio a través del cual se determina el derecho de las partes a fin de dirimir una controversia, mientras que el segundo es una secuencia de actos realizados por las partes y el juez con el objeto de resolver un conflicto, y que tiene como fin último una sentencia.³⁶

Jorge Carpizo señala que, se han utilizado como sinónimos: jurisdicción administrativa, proceso administrativo, jurisdicción contenciosa administrativa y litigio de derecho administrativo. Estima que la justicia administrativa se diferencia del contencioso administrativo, en base a que el segundo cae dentro del campo de justicia administrativa, pero el concepto de justicia administrativa es más amplio porque incluye los recursos administrativos.

Considera que tampoco es correcto hablar de jurisdicción administrativa como sinónimo de lo contencioso administrativo, porque el primer término es más amplio que el segundo. Asimismo, considera que tampoco se puede identificar proceso administrativo con contencioso administrativo porque también el primer término es más

³⁶ Cfr. ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., pág.

amplio, por ejemplo en el caso de controversias relacionadas con límites de terrenos comunales.³⁷

El magistrado Lucero Espinosa³⁸ considera que la expresión contenciosa administrativa es adecuada, y estima que no es correcto que se antepongan las palabras jurisdicción o proceso, toda vez que éstas y el concepto de contencioso son sinónimos.

Así las cosas, se contempla al contencioso administrativo como un proceso en el que la Administración Pública es parte, dado a que sus actos son objeto de revisión de legalidad, en consecuencia se trata de una jurisdicción administrativa, por que en ella participa la Administración Pública como parte, en la controversia, independientemente de que, como ya se mencionó, sean Tribunales Administrativos o Judiciales los que se encarguen de su control.

Gabino Fraga conceptualiza al contencioso administrativo, desde dos puntos de vista: *formal*, esto es, atendiendo a los órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos; y el *material*, cuando se alude a una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.³⁹

En nuestra consideración al hablar de contencioso administrativo nos debemos abocar al sentido material, esto es, al hecho de que su objeto es la controversia suscitada entre un particular mermado en sus derechos y la Administración, así como a la circunstancia de que el objeto del contencioso administrativo lo constituyen los actos administrativos dictados por los órganos de la Administración, toda vez que no se puede atender al sentido formal en virtud los órganos competentes para la resolución de las controversias en materia administrativa pueden ser Tribunales Administrativos o Tribunales dependientes del Poder Judicial, según el Sistema Judicial de cada nación.

³⁷ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 8ª edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2003, pág. 176

³⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. Cit. pág. 16.

³⁹ FRAGA, Gabino. Ob. Cit., pág. 443 y 444.

1.2.2.1. CONCEPTO

En conclusión el sistema de control idóneo para combatir los actos de la Administración Pública, lo constituye el control jurisdiccional, y por lo tanto es necesario precisar que se entiende por contencioso administrativo.

Manuel J. Argañarás señala: “la materia contenciosa administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla de algún modo, la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses”.⁴⁰

Por su parte Adolfo Treviño Garza define al Derecho Contencioso Administrativo como el conjunto de normas que regulan las defensas que tienen, tanto el particular como el servidor público, frente al poder del estado, así como la forma de hacerla valer.⁴¹ Respecto de esta definición cabe mencionar, que el autor incluye como partícipes del contencioso administrativo al servicio público, ya que, en las controversias que derivan de un acto administrativo, los servidores públicos también pueden atacar una resolución de la Administración Pública, cuando ésta le atribuya una responsabilidad administrativa por el ejercicio de sus funciones.

El contencioso administrativo se refiere a las controversias donde interviene la Administración Pública, es decir, a los conflictos derivados de las relaciones jurídicas entre los particulares y el Estado que se ventilan ante las autoridades judiciales.

El maestro Alfonso Nava Negrete señala que la Justicia Administrativa es el proceso administrativo o juicio contencioso administrativo, que se refiere a los tribunales judiciales o administrativos, es decir, a aquellos que resuelven las controversias jurídicas

⁴⁰ ARGANARÁS, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1955. pág. 13.

⁴¹ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. Editorial Porrúa. 2ª edición. México, 1998. pág. 6.

que se suscitan entre particulares y autoridades administrativas, por las resoluciones que éstas dictan.⁴²

Por su parte, Iván Ramírez Chavero conceptualiza al Juicio Contencioso Administrativo como aquel que se tramita ante los Tribunales Administrativos con la finalidad de resolver las controversias que se presentan entre los particulares y la Administración Pública en virtud de los actos emitidos por ésta última.⁴³

En conclusión, en nuestra opinión, de forma general se puede entender al contencioso administrativo como una forma de control de la Administración Pública, y que implica que el particular puede hacer valer una pretensión ante el órgano jurisdiccional, derivada de sus derechos e intereses legítimamente protegidos que hayan sido vulnerado por un acto de autoridad, para que en todo caso el órgano jurisdiccional declare una nulidad de dicho acto, o condene a la autoridad a que cumpla con determinadas prestaciones a favor del particular, cuando se trate de un derecho subjetivo, lo que dará lugar a los dos tipos de jurisdicción contenciosa administrativa, que se analizará más adelante, esto es, el contencioso de anulación y de plena jurisdiccional.

La jurisdicción administrativa se refiere a la instancia que tiene el gobernado para impugnar los actos administrativos, ante los Tribunales, ya sean, Judiciales o Administrativos, poseyendo características particulares, en primer lugar por las partes que intervienen, esto es, las partes contendientes son el particular afectado por el acto de autoridad, y la autoridad que lo emitió; en segundo lugar, el Tribunal contencioso únicamente es un órgano revisor del acto administrativo, y por lo tanto para resolver la controversia debe atender al hecho de verificar si el acto fue dictado el estricto cumplimiento a la legalidad, de modo que únicamente pueden ser analizadas las cuestiones que fueron materia de la resolución administrativa.

⁴² NAVA NEGRETE, Alfonso y Narciso Sánchez Gómez. *Justicia Administrativa en México*. Editorial Colección FUNDAP. México, 2002. pág. 23.

⁴³ RAMÍREZ CHAVERO, Iván. *El Juicio Contencioso Administrativo. Aspectos Teóricos y Práctica Forense*. Editorial SISTA. México, 2004. pág. 16.

Para el magistrado Lucero Espinosa el contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos ilegales.⁴⁴

1.2.2.2. SISTEMAS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Desde el punto de vista de derecho comparado, existen dos sistemas de Justicia Administrativa, dependientes de los sistemas predominantes: el sistema romano-germánico y el de *common law*, el primero de ellos, con su origen principal en Francia con una subordinación del derecho privado al público, y el segundo en Gran Bretaña, con la característica de una equiparación del poder público y de los intereses particulares, donde no existe una supremacía del Poder Público por encima de los intereses generales.⁴⁵

En el ámbito del contencioso administrativo, la familia romano germánica con su origen en Francia y con el principio de división de poderes, tuvo una concepción de dualidad de jurisdicciones, por un parte en materia civil, la Corte de Casación, y por otro, en la administrativa representada por el Consejo de Estado (ahora también por Tribunales Administrativos). En este sistema la característica primordial de los Tribunales Contenciosos Administrativos es la especialización de las funciones de los poderes del Estado, esto incluye al poder jurisdiccional, creando Tribunales Administrativos distintos o independientes del Poder judicial. El sistema francés nace alrededor de 1790, en una época post-revolucionaria, surgiendo como una medida para que los parlamentos no juzgarán los actos de la administración.

El sistema judicial, basado en la familia del *common law*, con sus orígenes en Inglaterra, se sustenta en un sistema único de tribunales dependientes de la jurisdicción judicialista.⁴⁶

⁴⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. Cit. pág. 17.

⁴⁵ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. *El poder público y la Jurisdicción en materia Administrativa en México*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1982. pág. 75.

⁴⁶ Ibidem, pág. 77.

Ambos sistemas, el judicialista o anglosajón y el francés o de tribunal administrativo se basan en el principio de división de poderes:

a) Sistema Anglosajón o Judicialista.

El sistema anglosajón o judicialista se caracteriza por el hecho de que los encargados de resolver las controversias entre los particulares y la Administración Pública son órganos pertenecientes al Poder Judicial.

Basado en el principio de división de poderes, observa que el Poder Judicial debe limitar la actuación del Poder Ejecutivo, y de tal forma mantener un régimen de pesos y contrapesos; los actos administrativos están subordinados a la revisión jurisdiccional del Poder Judicial, y ante el tribunal van a comparecer tanto el gobernado como la autoridad administrativa, bajo el principio de igualdad de las partes.⁴⁷

Existe, sin embargo, una modalidad del sistema en estudio, por ejemplo el sistema germánico caracterizado por Tribunales Administrativos independientes de la jurisdicción ordinaria.

b) Sistema Francés o de Tribunal Administrativo.

Para evitar que los parlamentos juzgaran los actos de la administración, los franceses crearon el Consejo de Estado con el objeto de que éste juzgara los actos de la Administración, naciendo el nuevo sistema de impartición de justicia administrativa, dado que el tribunal que juzgaría los actos de la Administración se encontraría dentro del Poder Ejecutivo, y no en el Judicial.

El Consejo de Estado inició como un Tribunal de Justicia retenida, es decir, sus sentencias tenían que ser aprobadas por el ministro de la materia administrativa, para pasar a convertirse en el año de 1872 en un Tribunal de justicia delegada, es decir, sus

⁴⁷ ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., págs. 63 y 64.

resoluciones ya no se sujetan a ninguna aprobación por otro órgano. Dicho Consejo es un Tribunal tanto de anulación como de plena jurisdicción, términos que más adelante abordaremos.

La característica esencial del sistema francés es la existencia de un órgano jurisdiccional dentro del Poder Ejecutivo, que dirime las controversias entre los particulares y Administración activa. Este sistema al igual que el anglosajón se basa en el principio de división de poderes, entendido por el hecho de que los jueces no deben intervenir en las actividades administrativas.

1.2.2.3. LEGISLACIÓN FRANCESA.

El sistema francés ha sido modelo para varios países, entre ellos, el nuestro, por ello analizaremos algunas particularidades del mismo, máxime que se considera que la jurisdicción administrativa nació en Francia.

Basado en el principio de división de poderes, y con tintes esencialmente antijudicialista, y con la prohibición de tribunales ordinarios para el juzgamiento de los actos y procesos administrativos nació el Consejo de Estado, en Francia. En un principio el juzgamiento de los actos administrativos se le atribuyó a los propios administradores, siendo función exclusiva del rey, ministros y subalternos, lo que se reguló por primera vez en la Ley 16-24, de agosto de 1790,⁴⁸ que establecía que las funciones judiciales permanecerían separadas de las funciones administrativas, en consecuencia la propia administración activa era juzgadora de sus propios actos.

Atendiendo al principio de división de poderes surgió la idea de separación dentro del mismo Poder Ejecutivo, diferenciándose la administración activa de la administración de control o contenciosa administrativa, dando nacimiento al contencioso

⁴⁸ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*. Editorial Thomson. México, 2004. pág. 433

administrativo, por lo que se creó el Consejo de Estado, en la Constitución del año VIII (13 de diciembre de 1799), artículo 52, con tres principales funciones:

- Legislativas, a través de proyectos de ley y códigos;
- Administrativa, por medio de asesorías y conceptos rendidos al poder ejecutivo y;
- Jurisdiccional mediante la preparación de proyectos de decisión.⁴⁹

En primer término el Consejo de Estado, no constituía más que un tribunal de justicia retenida, que se limitaba a proponer soluciones a los ministros. Fue hasta el 24 de mayo de 1872 que se constituyó al Consejo de Estado como un tribunal de justicia delegada⁵⁰, que dictaba sus fallos en nombre del pueblo francés, quedando hasta entonces separado dicho Consejo de la Administración activa.

Hasta el 13 de diciembre de 1889 el Consejo de Estado francés era lo que se denominaba “ministro-juez”, ya que antes de acudir ante él, los particulares tenían que dirigirse a los ministros en instancia de apelación, sin embargo a partir de ésta fecha se eliminó la instancia del ministro y se acudía ante el Consejo de Estado de forma directa y como única instancia.

Con la Ley del 31 de diciembre de 1987 se crearon las Cortes Administrativas de Apelación, las cuales tenían conocimiento de los recursos de apelación que antes eran conocimiento del Consejo de Estado, y éste último se consideró como una Corte de Casación Administrativa, además de que continuó conociendo de algunos asuntos en primera instancia como juez de la causa.⁵¹

A partir de esta fecha además del Consejo de Estado en Francia la jurisdicción administrativa estaba encomendada a los Tribunales Administrativos de

⁴⁹ GALINDO VÁCHA, Juan Carlos. *Lecciones de Derecho Procesal Administrativo. Vol. I*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Bogotá, Colombia, 2004. pág. 131.

⁵⁰ ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., pág. 67.

⁵¹ GALINDO VÁCHA, Juan Carlos. Ob. Cit., pág. 134.

Primera Instancia, las Cortes Administrativas de Casación, además de otras jurisdicciones especiales, como el Tribunal de Pensiones.

El Consejo de Estado francés, actualmente, está compuesto, por seis secciones: Finanzas, del Interior, Sección Social, de Obras Públicas; de Informes y Estudios y Sección de lo Contencioso, las primeras tienen funciones primordialmente consultivas, mientras que la última resuelve las controversias administrativas.⁵²

A su vez la sección de lo Contencioso está integrada por diez subsecciones, cada una de ellas conformada por doce miembros, entre ellos, el presidente, dos consejeros de Estado asesores, dos *Maitres de Requetes* y *Auteurs* que ejercen funciones de comisarios de gobierno y de ponentes.

La categoría de consejero de Estado, se obtiene después de un largo proceso que inicia en el Escuela Nacional de Administración o en los Tribunales Administrativos. Los auditores, de primera y segunda clase, suelen ser los más destacados alumnos de la Escuela Nacional de Administración. Los auditores de primera clase, después de un período de tres años, pueden convertirse en *Maitres de Requetes* (abogados instructores), dichos funcionarios provienen de los Tribunales Administrativos o de Cortes Administrativas de Apelación.

Finalmente los *Maitres de Requetes* después de un lapso de doce años de labores pueden llegar a ser consejeros de Estado, aunque una sexta parte de los consejeros de Estado puede provenir del exterior como los Tribunales Administrativos o las Cortes Administrativas de Apelación. Los comisarios tienen como función, la intervención en los procesos como representantes de la sociedad.

Existen dos tipos de consejeros de Estado, los de servicio ordinario y de servicio extraordinario, los primeros son nombrados por decreto del Consejo de Ministros, siendo que dos terceras partes de estos consejeros resultan de los *Maitres de Requetes* y una

⁵² JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. Ob. Cit., pág. 435.

tercera parte elegidos libremente por el Gobierno, mientras que los consejeros de servicio extraordinario son electos entre las personalidades más destacadas en el ámbito nacional, sin embargo únicamente se encargarán de las secciones de consulta.

La competencia del Consejo de Estado comprende los siguientes aspectos:

a) **Consultivas:** a cargo de la sección no contenciosa, y emitirá opinión respecto de los siguientes asuntos: en el trámite de los proyectos de ley, de las ordenanzas del ejecutivo, en el caso de facultades extraordinarias otorgadas por el Parlamento, cuando la ley prevea su intervención en el trámite de expedición de ordenanzas y decretos reglamentarios.

b) **Administrativa:** desde 1945, entre las funciones del Consejo de Estado, se encuentra la de inspección de las jurisdicciones administrativas para garantizar su buen funcionamiento, supervisa la gestión de los Tribunales Administrativos y de las Cortes Administrativas de Apelación, además se encarga del manejo administrativo y presupuestal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

c) **Jurisdiccionales:** a partir de 1987, el Consejo de Estado actúa como juez de casación, juez de segunda instancia y juez de única instancia. A través de la sección contenciosa, compuesta de diez subsecciones, el Consejo de Estado representa el máximo juez de lo contencioso administrativo.

- Como Juez de Casación resuelve de forma extraordinaria, en vía de apelación, sobre las sentencias dictadas por las Cortes Administrativas de Apelación y de las decisiones tomadas por las jurisdicciones administrativas especiales.

- Como Juez de Segunda Instancia conoce de los asuntos remitidos por las jurisdicciones especiales, cuando éstas resuelvan controversias en primera instancia.

- La única instancia se refiere a que el Consejo de Estado conoce y resuelve de las acciones de nulidad contra los decretos del presidente de la República o del primer ministro, define las acciones de nulidad contra actos administrativos, decide sobre los litigios relacionados a los funcionarios nombrados mediante decreto por el presidente de República, así como resuelve sobre las acciones por exceso de poder en contra de los actos administrativos dictados por los ministros.⁵³

Ésta última, es la actividad, que en nuestro estudio, nos interesa, ya que del Consejo de Estado Francés surgen los principales elementos del contencioso administrativo, además de que éste es un Tribunal de lo Contencioso de plena jurisdicción, mismo que tiene más alcances en su resolución y ejecución que el de mera anulación.

Las facultades jurisdiccionales, son ejercidas por el Consejo de Estado, mediante la Asamblea de lo Contencioso, la Sección de lo Contencioso y las Subsecciones, mismos que conocen de la materia administrativa en general, y otras especializadas, de la materia fiscal. La instrucción de un juicio se lleva ante una subsección, mientras que la resolución está encomendada a dos Subsecciones, a una Sección o la Asamblea Plenaria, en base al asunto que se trate.

1.2.2.4. TIPOS DE CONTENCIOSO.

En líneas anteriores se ha señalado que existen dos sistemas de lo contencioso administrativo a saber, mismos que son: “el contencioso de anulación u objetivo o también conocido como de ilegitimidad; y el contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, el primero refiriéndose a la violación de un interés legítimo y el segundo a un agravio de un derecho subjetivo”⁵⁴.

Diferencias esenciales del contencioso de anulación y de plena jurisdicción consisten en primer término en la finalidad que se persigue, toda vez que, el fin último del

⁵³ GALINDO VÁCHA, Juan Carlos. Ob. Cit., págs. 136 a 138.

⁵⁴ LUCERO ESPINOSA, Lucero. Ob. Cit., pág. 25.

contencioso de anulación es la protección de un derecho objetivo a fin restablecer la legalidad restringida por el acto de autoridad, mientras que el objetivo del contencioso de plena jurisdicción es el reconocimiento o la reparación de un derecho vulnerado por el acto administrativo; los efectos de la sentencia en el primero es declarativa, y en el segundo de condena.

En el contencioso de plena jurisdicción se hace valer un derecho subjetivo, que haya sido desconocido o lesionado por la autoridad administrativa en el ejercicio de su actividad reglada. El derecho subjetivo es definido por Argañarás⁵⁵ como un interés legítimamente protegido o como un goce garantizado por el orden jurídico, asimismo lo define como un interés directamente contemplado por la norma administrativa.

Mientras la materia del contencioso de plena jurisdicción estriba en los derechos de los administrados frente a la Administración que lo hubiese desconocido o vulnerado, en el contencioso de anulación es la legalidad infringida por el acto administrativo, para restituirla, éste contencioso es conocido también, como de ilegitimidad, en virtud de constituye un recurso por exceso de poder, y entre los vicios de ilegalidad se encuentran la incompetencia del órgano emisor del acto; inobservancia de las formas y procedimientos establecidos en ley; violación de la ley y; desvío de poder.

El maestro Nava Negrete⁵⁶ establece que a diferencia de la sentencia de la justicia de plena jurisdicción, la de anulación, se limita a declarar la nulidad del acto o resolución de la autoridad por lo que la misma debe dejar sin efectos su resolución declarada nula por el Tribunal, mientras que en la justicia de plena jurisdicción además de declarar nula la resolución administrativa condena a la autoridad a realizar uno o varios actos para plena satisfacción del interés o justicia del particular, e incluso puede llegar a sustituir a la autoridad administrativa, otorgando por ejemplo un permiso o autorización administrativa.

⁵⁵ ARAGAÑARÁS J., Manuel. Ob. Cit. págs. 16 y 57

⁵⁶ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso y Narciso Sánchez Gómez. Ob. Cit. pág. 34.

Los maestros Margáin Manautou⁵⁷ y Nava Negrete⁵⁸ consideran que México esta influido por dos sistemas del contencioso administrativo, por lo tanto, se traduce en un sistema mixto de jurisdicción contenciosa administrativa, dado que en primera instancia sigue el sistema francés y en segunda instancia el sistema judicialista, es decir, el primero está integrado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano contencioso encargado de conocer las controversias entre los particulares y la Administración Pública, por los actos que ésta emite; y el segundo por los Tribunales Colegiados al convertirse en órgano revisor de las resoluciones de dicho tribunal (en el caso de las autoridades), o cuando el particular interpone ante él un juicio de garantías, por ello lo consideran un sistema mixto.

Siguiendo éste esquema Margáin Manautou considera que el contencioso de anulación se da ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante los Tribunales locales, y que el de plena jurisdicción ante los Tribunales judiciales federales. Aunque no se puede soslayar que existen criterios que consideran que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se esta acercando cada vez a un contencioso de plena jurisdicción.

El magistrado Lucero Espinosa estima que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es mixto o ecléctico, ya que unas veces se constriñe a declarar la validez o nulidad, sin embargo en otros, los efectos de sus sentencias traen como consecuencia una condena para la autoridad demandada. En líneas posteriores, de forma más amplia se ahondará acerca de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo por el momento suficiente los criterios señalados a fin de distinguir entre las dos formas de contencioso administrativo.

El maestro Margáin Manautou marca las siguientes diferencias entre el procedimiento contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación o ilegitimidad:

⁵⁷ Cfr. MARGÁIN MANATOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad*. 13ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006. págs. 1 y 2.

⁵⁸ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso y Narciso Sánchez Gómez. Ob. Cit. págs. 31 y 32.

- ◆ En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional, en el segundo, violación de la ley.
- ◆ En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.
- ◆ En el primero el efecto de la sentencia es *interpartes*; en el segundo el efecto de la sentencia es general, *erga omnes*. En efecto en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia solo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como partes.⁵⁹

En términos generales el Juicio Contencioso Administrativo de anulación persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la autoridad ha actuado con exceso de poder, y tiene origen cuando el acto administrativo es emitido por funcionario incompetente; por inobservancia de las formas o procedimientos establecidos en ley, por no haberse aplicado una disposición debida, o por desvío de poder.

El procedimiento contencioso de plena jurisdicción al versar sobre cuestiones de derechos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, sino que, por el contrario, únicamente basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular, para que el Tribunal condene a la autoridad a realizar uno o varios actos, a fin de restituirle su derecho.

En nuestra legislación son consideradas como causas que dan origen al contencioso de anulación, en términos del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las siguientes:

“ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

⁵⁹ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Ob. Cit., pág. 3.

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. 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, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. 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 presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) 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.

b) 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.

c) 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.

d) 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.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) 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.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.”

Del precepto legal transcrito, se advierte que, en primer término, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de anulación, sin embargo más adelante se estudiará el hecho de que en algunos casos, dicho tribunal actúa como un órgano de plena jurisdicción, al reconocer derechos subjetivos, como es el caso del monto de las pensiones que determina el Instituto Mexicano del Seguro Social, o cuando a través de una resolución se ordena a la autoridad demanda la devolución de determinado impuesto por pago de lo indebido.

1.3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

Los fundamentos constitucionales del Contencioso Administrativo Federal, son los artículos 73 fracción XXIX-H y 104.

El artículo 104 de la Constitución de 1917, antes artículo 99 de la Constitución de 1857, establecía lo siguiente:

“ARTÍCULO 104.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales de orden común de los Estados, del Distrito Federal, y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose y substanciándose el recurso en términos que determine la ley.”⁶⁰

De lo anterior se advierte que, la Constitución Política de 1917 no contemplaba de forma alguna la jurisdicción administrativa, los medios para combatir las resoluciones administrativas eran el juicio de amparo, el proceso de apelación, y el recurso de súplica, que constituía una tercera instancia en contra de las sentencias pronunciadas en los juicios ordinarios por los tribunales federales.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 18 de enero de 1934 fue suprimido el “recurso de súplica”, lo que generó desacuerdo entre las autoridades, al derogarse la parte en que se concedía la posibilidad de una tercera instancia, mientras que el particular gozaba del juicio de garantías. Derivado de la reforma en mención dicho artículo quedó como sigue:

⁶⁰ BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos*. 2ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1990. pág. 231.

“ARTÍCULO 104.-

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

Con la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, se creó el Sistema de Jurisdicción Administrativa, sin embargo no existía fundamento constitucional que le diera sustento jurídico al Tribunal. La exposición de motivos establecía que las resoluciones del Tribunal Administrativo estarían sujetas a revisión del Poder Judicial, sin embargo esto no subsanaba la falta de fundamento constitucional.

Con la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal, surgieron tres teorías sobre la facultad del Poder Judicial federal para conocer de los asuntos de lo contencioso administrativo, a saber:

- ◆ La tesis Vallarta que admitió la conveniencia de una reglamentación para esta norma, pero indicó que aún sin ella, el poder judicial federal podía conocer de estos asuntos en un juicio ordinario, cuando se violaba la legislación federal.
- ◆ La tesis Mariscal que sostuvo que sin una Ley reglamentaria no se posible que se tramitaran esas controversias.
- ◆ La tesis que señaló que el precepto en cuestión no abarcaba controversias de los particulares contra la Administración, sino únicamente entre los particulares y aquellas

en que el Estado es parte, pero en razón de una relación de naturaleza civil o mercantil.⁶¹

Aún cuando en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se manifestó que no existía nada que se opusiera a la creación de tribunales administrativos independientes de la Administración Pública y que las resoluciones del Tribunal Administrativo estarían sujetas a la revisión del Poder Judicial no se subsanaba el problema de inconstitucionalidad del Tribunal.

Cabe señalar que con las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se tendieron a reconocer a los tribunales administrativos. Así las cosas, derivado de un problema competencial entre una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación y un Juzgado de Distrito, del cual la Suprema Corte tuvo conocimiento, en términos del artículo 106 constitucional, y que al referirse al problema de competencia de los tribunales, implícitamente se le otorgó el carácter de tribunal al Tribunal Fiscal de la Federación.⁶² Sin embargo cabe manifestar que fue hasta las reformas al artículo 104 constitucional cuando se resolvió el problema de la Constitucionalidad.

Así las cosas, el fundamento constitucional del Contencioso Administrativo, en sus orígenes fue polémico, hasta la reforma al artículo 104, del 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, con la que de forma indirecta, se reconoció a los Tribunales Administrativos, mimos que deberían ser creados por las leyes federales, Así las cosas, se estableció el hecho de que en contra de sentencias de segunda instancia o en contra de los Tribunales Administrativos procedía revisión ante el poder Judicial. En este orden de ideas, el artículo en mención fue modificado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 104.-

I.

⁶¹ CARPIZO, Jorge. Ob. Cit., pág. 184.

⁶² Cfr. Idem., pág. 185.

...En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer los recursos ante la Suprema Corte contra sentencia de segunda instancia o en contra de las de Tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”⁶³

Lo anterior, sin lugar a dudas, fue la salida del Ejecutivo Federal para establecer el fundamento constitucional del Tribunal Contencioso de nuestro país, facultado al Congreso para crear un recurso con la finalidad de atacar las sentencias de dicho Tribunal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y evitar la desventaja en que se encontraba la autoridad respecto del particular, ya que éste podía interponer el juicio de amparo. Sin embargo, no fue suficiente tal reforma para colmar la laguna constitucional respecto al sustento legal de los tribunales contenciosos, por lo que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 25 de octubre de 1967 se modificó nuevamente dicho precepto para quedar como sigue:

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

I.- ...

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal, o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”⁶⁴

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de agosto de 1987, se reformó nuevamente el texto legal del artículo 104, instituyendo la fracción I-B, en sustitución de los párrafos segundo a cuarto; a través de la cual se otorgó competencia a los Tribunales Federales para conocer de los recursos de revisión en materia contenciosa administrativa, y se remitió el fundamento constitucional del Tribunal

⁶³ ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., pág. 45.

⁶⁴ PÉREZ DAYÁN, Alberto. Ob. Cit., pág. 197.

Contencioso Administrativo al artículo 73 fracción XXIX-H.⁶⁵ Dichas disposiciones establecieron lo siguiente:

ARTÍCULO 104.- *Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:*

I. - . . .

I-B.- *De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.*

...”

“ARTÍCULO 73.- *El Congreso tiene facultad:*

. . .

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

Con fecha 25 de octubre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron reformas, modificando el artículo 73 fracción XXIX-H, para excluir de la competencia del Congreso de la Unión la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal.

⁶⁵ ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., pág. 46.

El artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue reformado nuevamente por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999, estableciendo lo siguiente:

“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

. . .

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, 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.

Dicha reforma consistió en suprimir la letra “y” que aparecía en su parte final, y esencialmente otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes que instituyan los tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus resoluciones, y que conocieran de las controversias que se suscitarán entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determinara la ley, creando las normas para fijar su organización, funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

1.3.1. ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-H.

Como indicamos anteriormente, a partir de 1987 el fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el artículo 73 fracción XXIX-H, el cual ha sufrido varias reformas.

La última reforma a dicho precepto fue publicada con fecha 4 de diciembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, en la que se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 73.- ...

I. a XXIX-G. ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, **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;**

XXIX-I. a XXX. ...”

La anterior reforma consiste en la adición de la segunda parte, relativa a la existencia de tribunales contenciosos administrativos que tengan a su cargo 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.

1.3.2. ARTÍCULO 104.

En la actualidad el artículo 104 de nuestra Constitución, después de varias reformas que sufrió a fin de justificar constitucionalmente la existencia y funcionamiento de los Tribunales Administrativos, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. - . . .

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

ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.”

El artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que a los Tribunales Federales les corresponde conocer 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 (en caso del contencioso local), asimismo señala que contra sus resoluciones no procede juicio o recurso alguno.

CAPÍTULO II.

2. EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

El contencioso administrativo tiene antecedentes desde la época colonial, las Audiencias Reales de las Indias conocían de los reclamos que hacían los particulares de los actos o decretos del virrey o de los gobernadores. Las Audiencias podían confirmar o revocar esos actos o decretos, aunque las autoridades podían inconformarse de las resoluciones ante el Real Consejo de Indias.¹

La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincias en el Reino de la Nueva España de 1786, tuvo por objeto reorganizar la Administración Pública, por tanto, para mejor instruir los negocios de gobierno dividió el régimen de intendencias en las causas de: justicia, policía, hacienda y guerra. Se creó la Junta Superior de Hacienda como tribunal de apelación de primera instancia para defensa de los particulares en contra de las decisiones de los Intendentes actuando como autoridades hacendarias, cuyas resoluciones, a su vez, también eran apelables ante el rey.²

La Constitución de Bayona de 1808 instituyó un Consejo de Estado, encuadrado dentro del tipo de justicia retenida.

La Constitución de Apatzingán de 1814, al establecer el principio de División de Poderes, de forma expresa o implícitamente proscribió a los tribunales dependientes del Poder Ejecutivo.³

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 el Consejo de Gobierno se encargaba de dar su dictamen en las consultas que le hacía el presidente de la República, donde éste tenía, entre otras facultades, la de conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso

¹ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 8ª edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2003, pág. 179.

² TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Publicación conmemorativa. “Cuarenta y cinco años al servicio de México”. Tomo II. México, 1982. págs. 109 y 110.

³ BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos*. 2ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1990. pág. 225.

General, si contenían disposiciones generales, u oyendo al senado, y en sus recesos al Consejo del Gobierno cuando se tratara de negocios particulares, y a la Suprema Corte de Justicia cuando se tratara de asuntos contenciosos, lo anterior de acuerdo a lo que establecía el artículo 110 fracción XXI de la Constitución de 1824.⁴

El 23 de octubre de 1835 se expidieron las Bases para la Nueva Constitución, estableciendo en su artículo 13 que: “las leyes y reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal serán unas mismas en la nación, y lo serán igualmente las que establezcan contribuciones generales”, y por otra parte, en su artículo 14, establecía lo siguiente: “una ley sistamará la Hacienda pública en todos sus ramos; establecerá el sistema de cuenta y razón; organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo”.

La Ley Constitucional de 1936, en las fracciones VI y XX del artículo 12 otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se originaban sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa, así como de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación. De tal forma se volvió al sistema de competencia retenida.⁵

La Ley de 1837, que autorizó a los empelados encargados de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del erario, para ejercer facultades económico coactivas, reafirmó la competencia del poder judicial para conocer de las controversias fiscales. Es de relevancia que con la creación de la facultad económica coactiva, se instituyó la potestad de la Administración sin intervención del Poder Judicial.

Las Bases Orgánicas de 1843, a través de su artículo 118 otorgó facultades a la Suprema Corte de Justicia, respecto de las controversias sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno, y sobre las demandas judiciales que un departamento intentare

⁴ KAYE, Dionisio J. y Christian Kaye Trueba. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*. Editorial Themis. México, 2002. pág. 77.

⁵ Cfr. BRISEÑO SIERRA, Humberto. Ob. Cit., pág. 225.

contra otro o el particular contra el departamento, cuando se limitará a un juicio verdaderamente contencioso.⁶

El amparo instituido en 1847 con el Acta de reforma constitucionales, que restableció al acta constitutiva y Constitución de 1824, instauró el control judicial de la administración.

Por otra parte, en las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853, se estableció un Consejo de Estado, mismo que fue el antecedente de la Ley Lares del mismo año.

2.1. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853 O LEY “LARES”.

Como analizamos anteriormente el contencioso administrativo tiene su origen en Francia, específicamente en el Consejo francés, y por lo que respecta a nuestro país tiene su origen en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1853, también conocida como Ley Lares, dicha ley principalmente prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones administrativas, asimismo concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo con competencia para conocer de las controversias de obras públicas, contratos de Administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria o comercio.

El 23 de abril de 1853 Santa Anna expidió las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, cuya sección segunda establecía el Consejo de Estado, y con fundamento en las Bases, influido por la doctrina francesa elaboró el proyecto de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, mismo que constituye el antecedente más importante del Tribunal Fiscal Federal, al constituirse en México, por primera vez, un Tribunal Administrativo.

⁶ Idem, pág. 226.

La creación de la ley en mención se debe a Teodosio Lares, misma que establecía lo siguiente:

“LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

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

ARTÍCULO 2º.- Son cuestiones de administración las relativas:

- I. A las obras públicas.*
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.*
- III. A las rentas nacionales.*
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.*
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.*
- VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.*

ARTÍCULO 3º.- Los ministros del Estado, el Consejo y los gobernadores de los Estados y Distritos, y los Jefes Políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta Ley.

ARTÍCULO 4º.- Habrá en el Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo Contencioso Administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.

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

ARTÍCULO 6º.- Las competencias de atribución de la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este tribunal el que lo fuera de la misma sala, y sólo votará en caso de empates para decidirlo.

ARTÍCULO 7º.- En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se divida, contra los ayuntamientos, por corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en el que se exponga el objeto y motivo de la demanda.

El reglamento determinara la manera en que deberá de ser presentada la Memoria y sus efectos.

ARTÍCULO 8º.- En caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa.

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

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

ARTÍCULO 11.- Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que debe verificarse o la autorización de la venta de alguno vienes si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

ARTÍCULO 12.- Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de tal manera que dispongan el reglamento.

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

ARTÍCULO 14.- Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ellas los expedientes que correspondan conforme a esta ley.”⁷

La Ley Lares declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, y por otra parte impidió al poder judicial proceder en contra de los agentes de la Administración, por los crímenes o delitos que estos cometieran en el ejercicio de sus funciones, de lo cual se advierte claramente la separación entre la Administración y el Poder Judicial.

⁷ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. Editorial Porrúa. 2ª edición. México, 1998. págs. 13 y 14.

Por otro lado, se estableció que nadie podía demandar al Gobierno, al Ayuntamiento o demarcación, sin haber presentado previamente una memoria ante la Administración exponiendo los motivos de la demanda. Dicho requisito era fundamental, ya que de no cumplirse el procedimiento judicial sería nulo.

Así mismo, la Ley en estudio impedía a los tribunales judiciales la ejecución contra los caudales del erario o bienes nacionales, o contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependieran de la Administración, los tribunales judiciales estaba limitados a declarar los derechos de las partes, y era únicamente la Administración la que podía ejecutar sus resoluciones.

El Consejo de Estado estaba integrado por una sección con competencia para conocer de los asuntos de lo Contencioso Administrativo, sección integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República. El Consejo tendría competencia exclusiva para conocer de obras públicas, ajustes públicos, contratos celebrados por la administración, rentas nacionales, actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad, inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, ejecución y cumplimiento cuando no fuera necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Cuando existiera un conflicto de competencia entre el Poder Judicial y la autoridad administrativa, era la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia la que, decidía a quien le correspondía conocer el asunto.

El Reglamento de la Ley Lares, regulaba por su parte el procedimiento, mismo que se seguía primero ante el Ministro respectivo, con la presentación de una reclamación, si de dicha reclamación no había una solución en el término de un mes, se iniciaba el procedimiento de contencioso administrativo, en donde intervenía el Procurador General y una vez que éste contestaba la reclamación interpuesta por el particular se recibían las pruebas y alegatos para finalmente en un plazo de quince días dictar la resolución correspondiente. El particular o el ministro de la materia podían interponer

recurso de inconformidad en contra de dicha resolución dentro de un término de diez días, la que era resuelta por el Consejo de Ministros, y contra su resolución se podía interponer recurso de aclaración o de nulidad, sin embargo estos recursos también eran del conocimiento del Consejo de Ministros.⁸

La Ley enfrentó problemas de constitucionalidad, Ignacio L. Vallarta, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo su inconstitucionalidad al considerarla violatoria del principio de división de poderes, toda vez que la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba que el Ejecutivo reuniera dos poderes.

La Ley Lares tuvo poca aplicación, ya que, con la Revolución de Ayutla, y promulgación de la Ley de 26 de noviembre de 1855 se abolieron todas las leyes que desde 1852 regían la Administración de Justicia.

Fue breve la vigencia y aplicación de la Ley Lares, y con ello la idea de un sistema administrativo, ya que posteriormente con la promulgación de la Constitución de 1857 se retornó al sistema judicialista, en términos del artículo 97.

2.2. CONSTITUCIÓN DE 1857.

Básicamente con influencias de la tesis Vallarta, se consideró que el contencioso administrativo era contrario a la Constitución, ya que no atendía al principio de división de poderes establecido en el artículo 50 de la misma.

La Constitución de 1857 al constituir la división de poderes, depositó el conocimiento de las controversias de lo contencioso administrativo en el Poder Judicial. A partir de la Tesis de Vallarta se consideró que el contencioso administrativo era contrario a la Constitución, basándose primordialmente en el hecho de que dicho sistema violaba el principio de división de poderes que consagraba el artículo 50 de la Constitución de 1857,

⁸ RAMÍREZ CHAVERO, Iván. *El Juicio Contencioso Administrativo. Aspectos Teóricos y Práctica Forense*. Editorial SISTA. México, 2004. págs. 27 y 28.

al juzgar en materia administrativa, ya que concentraba facultades que corresponden al Poder Judicial.

Siguiendo las directrices de la Constitución de 1857, y una vez sostenida la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, señala Gabino Fraga que, tratando de establecer el sistema que en base a la Constitución sustituiría al contencioso administrativo, surgieron, principalmente dos tesis: una que sostiene que el Poder Judicial de la Federación era el competente para juzgar las controversias que se suscitaran por los actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas era el establecido para las otras clases de controversias que conocía el mismo Poder. La otra tesis sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos, sólo lo puede hacer mediante el juicio de amparo.⁹

Estas hipótesis tuvieron sustento en el artículo 97 fracción I de la Constitución de 1857, después 104 fracción I de la Constitución de 1927, que ordenaba lo siguiente:

“ARTÍCULO 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.”

El 29 de mayo de 1884 se reformó esta fracción para quedar como sigue:

“ARTÍCULO 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer y tribunales locales del

⁹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 42ª edición. Editorial Porrúa. México, 2002. págs. 451 y 452.

orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.”¹⁰

De acuerdo a este precepto el contencioso fue competencia únicamente de los jueces locales, sin embargo para Gabino Fraga¹¹, las controversias que eran competencia del poder judicial sólo se podían referir a las de orden civil o criminal y no aquéllas en las que tuviera origen por los actos administrativos, ya que la Constitución no preveía los casos en que se objetara la legalidad de un acto administrativo.

El 1º de noviembre de 1865, bajo el Imperio de Maximiliano se expidió una Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento que estableció el Consejo de Estado, ésta ley regulaba la facultad para formar el contencioso administrativo, por consiguiente, por segunda vez se trató de establecer un Consejo de Estado que resolviera las controversias administrativas. El Consejo de Estado, además tenía otras funciones, en base al Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865, que consistían en elaborar proyectos de leyes y reglamentos y en ser consultor del emperador. Al ser una copia de la Ley Lares de 1853 y su Reglamento, no tuvo aplicación y fue poco efectiva.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, se creó la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos aplicable en materia de Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha Junta Revisora conocía de las reclamaciones que interponían, tanto los causantes como las oficinas calificadoras, contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes.¹²

¹⁰ KAYE, Dionisio J. y Christian Kaye Trueba. Ob. Cit., pág. 80.

¹¹ Cfr. FRAGA, Gabino. Ob. Cit., pág. 454.

¹² LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. 7ª edición. Editorial Porrúa. México, 2002. págs. 21 y 22.

Posteriormente, con la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, se estableció un juicio de oposición, promovido ante los Juzgados de Distrito, y que debía interponerse antes que el juicio de amparo. Dicho juicio se interponía dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y de los gastos de ejecución, si transcurrido el término indicado no se interponía la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa y la oficina exactora continuaba con el procedimiento de ejecución. Sin embargo, el juicio de oposición se tornó en un juicio largo y poco eficaz.¹³

Es hasta la aparición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 que, el sistema contencioso administrativo deja de ser esencialmente de corte judicialista.

2.3. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

El presidente Lázaro Cárdenas, en uso de las facultades que el Congreso de la Unión le concedió para la organización de los servicios públicos hacendarios, el 27 de agosto de 1936 emitió la Ley de Justicia Fiscal, misma que entró en vigor el 1º de enero de 1937.

La Ley de Justicia Fiscal, pretendió regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades del Poder Ejecutivo Federal en materia fiscal, a través de un organismo jurisdiccional especializado independiente, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de cualquier otra autoridad, denominado “Tribunal Fiscal de la Federación”.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, era esencialmente de naturaleza fiscal, por lo que se ocupó de las funciones que tenían el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, mismos que se suprimieron con la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal. Asimismo con la entrada en vigor de la Ley en mención se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y

¹³ MARGAÍN MANATOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad*. 13ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006. págs. 74 y 75.

del Código de Procedimientos Civiles que regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal, que se interponía ante los Tribunales federales.

El Tribunal Fiscal de la Federación estaba integrado por cinco Salas Colegiadas, compuestas por tres magistrados cada una y con una jurisdicción en toda la República en el ámbito federal, cada Sala gozaba de autonomía en sus decisiones; existía un presidente del Tribunal Fiscal de la Federación que era designado por el pleno de este, mismo que estaba integrado por la totalidad de los magistrados que componían las cinco Salas.¹⁴

El Tribunal Fiscal de la Federación originó problemas de constitucionalidad, ya que se consideraba que atacaba el principio de división de poderes, aún cuando desde la exposición de motivos, los creadores de la Ley de Justicia fiscal justificaron la creación de dicha Ley, de la siguiente manera:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

Previamente se examinó, como era preciso, la constitucionalidad de acoger los principios fundamentales en que se sustenta la justicia administrativa, consultándose con ese propósito la opinión del señor Procurador General de la República, consejero jurídico del Gobierno. Se aceptó así que si bien era tradicional en el siglo pasado el argumento de que el cobro de impuestos y demás prestaciones fiscales mediante el ejercicio de la facultad económico-coactiva sólo es constitucional cuando la autoridad ejecutora no pretende resolver ningún punto contencioso, reservando todo aquel que tenga carácter al juicio que debería de seguirse ante los tribunales federales, hoy la

¹⁴ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Publicación conmemorativa. Ob. Cit., pág. 179.

jurisprudencia de la Suprema Corte. En un laudable acomodamiento de las necesidades sociales siempre en curso-edifica su tesis acerca de la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva en una interpretación del artículo 22 constitucional, en la parte en que este precepto establece que “no se considerará como confiscación de bienes de aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas”. La Suprema Corte ha entendido este precepto desvinculándolo en dos mandamiento distintos, a saber: que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito y que tampoco lo es la aplicación total o parcial que de esos bienes se realiza para el pago de impuestos o multas, pero ya no precisamente por la autoridad judicial, sino por la que conforme a la ley sea competente.

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

En alguna ocasión, la propia Suprema Corte, recordando los caracteres del acto administrativo, o mejor, de la decisión ejecutoria afirmó que el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público que se concentran en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no se requieren ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

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

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

Dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que ésta no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías; y ninguna objeción sería válida aún dentro de las concepciones en que se apoya la segunda opinión, porque examinado de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se

abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos.

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

Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes pueden conceder un “recurso o medio de defensa para el particular perjudicado”, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de “reconsideración” y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) ha podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

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

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

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

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

Naturalmente que dictado el fallo por el Tribunal, su ejecución, mediante actos que sí corresponden a la Administración activa y que por tanto deben emanar del Presidente de la República con refrendo de su Secretario o de éste simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada.

El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de sus sentencias, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en que sentido debe dictar una nueva resolución a la autoridad fiscal.

La autonomía del Tribunal debe complementarse con garantías para los magistrados que lo integren. Para tal efecto, se ha adoptado el mismo estatuto que las leyes constitucionales para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Dentro de estas ideas se establece la ratificación del Senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los magistrados, invocándose la fracción II del artículo 76 constitucional que habla de los altos empleados de Hacienda. Es correcta la cita, porque la Constitución no habla de “altos empleados de la Secretaría de Hacienda”, y es indudable que los magistrados sean altos empleados de Hacienda, si bien no de la Administración activa, sino del órgano de justicia fiscal. Por otra parte, el examen de los antecedentes del constituyente de 1857, releva que el precepto fue incluido en nuestro estatuto fundamental con la mira de que los altos empleados de Hacienda pudiesen desempeñar sus funciones de control respecto del Gobierno, con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva de dicho Gobierno, sino con asentimiento del Congreso; y es indudable que en el Tribunal Fiscal de la Federación, más que en ninguno de los cuerpos que directa e indirectamente dependen de la Secretaría de Hacienda se sentirá la necesidad de que los magistrados actúen con esa confianza. Esto justifica que, haciendo inaplicable a los magistrados las reglas que fijan la responsabilidad administrativa de quienes intervienen en la determinación, liquidación y cobro de los créditos fiscales, únicamente se les haga responsables en los casos en que lo son los miembros del Poder Judicial, y, como es obvio, previa a la instauración de un procedimiento judicial de carácter penal.

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

El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa orbita, la Administración Pública

conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación era parte.

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

Al determinar la competencia se ha previsto por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, la instancia de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.

En cuanto a lo primero- inconformidad de los particulares- la ley conserva, sin variación apreciable, las diversas situaciones previstas en la Ley de la Tesorería. La experiencia ha mostrado, en efecto que el sistema acogido en las reformas a la Ley Orgánica de la Tesorería de diciembre de 1935, es correcto, supuesto que determina con toda precisión la oportunidad para la inconformidad y el contenido de la misma, que eran problema que no habían logrado solución satisfactoria en las antiguas leyes. Interesa en igual grado a los causantes o deudores y al Fisco, que los procedimientos administrativos alcancen firmeza cuando pasan de una etapa o estado a otro.

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

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

Uno de los puntos en que la ley acoge ideas ya aceptadas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que no habían logrado desenvolverse por falta de disposiciones reglamentarias, es el de la necesidad de que la Administración Pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella a favor de un particular, creando en esto un interés y concreto, deben nulificarse por ilegal. A falta de tales disposiciones reglamentarias debe atribuirse el que hasta ahora las autoridades administrativas amparadas también en diversas ejecutorias de la Suprema Corte nulifiquen de propia autoridad actos que no emitieron acatando las reglas que debieron normarlos, no obstante que no se trate de actos en verdad inexistentes, sino simplemente

viciados de ilegitimidad. En un reciente fallo, declaró la Segunda Sala de la Suprema Corte que en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La Ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetara el interés público y se le hará prevalecer, si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse. La ley tomó en cuenta sobre lo que sobre este particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina, que es el de cinco años se eligió atendiendo a que es aquél que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado; pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal un particular no puede desconocer la facultad de la Administración Pública o, inclusive, del Congreso de la Unión a través de la glosa, para proceder al cobro de una cantidad debida al Fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto.

La ley llama a juicio y no recurso, a la instancia al Tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso.

Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevará implícita la posibilidad una condena (negativa de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, de cualquiera otra autoridad, obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio ya no se discutirán las cuestiones que fueron resultas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución. La ley se ha limitado a fijar- en garantía de lo opositor- que entretanto que el fallo no se cumpla, siga en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución.

La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además, con las últimas orientaciones de la doctrina, es claro que como los artículos 8º y 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria- una ley secundaria que es como al que se promulga- no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los tribunales federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía sino, por el contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación, el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y, cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más desventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, se optando por recurrir al Tribunal, no podrá alegar como agravio la violación de los artículos 8º y 16.

Para la admisión de la demanda, la ley se parta del sistema acogido desde el siglo anterior por los diversos ordenamientos que han regulado las oposiciones ante la autoridad judicial ordinaria a los cobros fiscales y acepta el criterio, mucho más favorable para los particulares, de la Ley de Amparo. De esta manera se fija que la garantía del interés fiscal no es una condición para el ejercicio del derecho de oposición, sino únicamente para que se suspendan los procedimientos coactivos.

Entre las partes del juicio, se coloca al coadyuvante de la Administración; lo que por lo demás no constituye una novedad, dada la experiencia mexicana sobre el tercero perjudicado en los juicios de amparo.

En cuanto al procedimiento, la ley acoge francamente el oral en con sus cinco rasgos característicos. Acepta, pues: el predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda; el contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; la identidad física de las personas de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y, lo que se señala como fundamental; la concentración del procedimiento, que en la ley se lleva al grado de que no celebrará sino una sola audiencia (salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones). El Ejecutivo espera que el procedimiento oral, cuyas excelencias son generalmente reconocidas, y que en México se han experimentado ya, cuando menos en algunos de sus rasgos más importantes, en asuntos de amparo y en las controversias civiles de orden común, a partir de la vigencia del Código de Procedimientos Civiles en vigor, permitirá que se haga una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales.

En materia de prueba, siguiendo en esto también la orientación dominante de la doctrina, la ley, sin perjuicio de reconocer un amplio poder del Tribunal para buscar la verdad, dado que el principio dispositivo no se justifica en negocios en que media el interés público, atribuye la carga de la prueba al actor, en el sentido de que cuando esa prueba no se allegue, se presumirán válidos los actos y decisiones de las autoridades fiscales. La presunción de legalidad de los actos administrativos es, por otra parte, algo que toda la teoría, tanto del derecho administrativo como particularmente del derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra en la consideración fundamental de que la Administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de un interés propio diverso de interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado.

En esta misma cuestión de la prueba, no obstante que se adopta el criterio general que para la estimación de ella contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, se introduce el principio, tomado de la legislación procesal del Distrito Federal, de que el juez podrá variar esa valorización cuando se forme una convicción sobre los hechos, diversa de aquélla a que lo llevaría el acatamiento estricto de las reglas formales que la ley establece, con esto, es sigue la norma, fundada en la doctrina contemporánea, de conceder al juzgador facultades amplias para la investigación de la verdad, y se reconoce al propio tiempo que siendo el problema de la estimación de la prueba sobre todo un problema lógico, es injustificable imponer la obediencia a principios o reglas que consagran postulados de carácter abstracto y formal, cuando el examen de los hechos concretos y el estudio racional de ellos, han formado en el ánimo del juez una convicción que no es atinado obligarle a abandonar, sólo por respetar reglas que de ninguna manera son infalibles. Ellas están dictadas para seguridad de las partes y derivan de que enuncian algo conforme a lo que en la vida acontece, como apoyadas que están en la experiencia; pero si en un caso particular el descubre que esas reglas no lo conducen a la verdad, la ley debe facultarlo para no seguirlas.

También con el propósito de acercar más al Tribunal a la realidad de las cosas, se admite y consagra de manera expresa el principio de que los hechos notorios no necesitan ser probados. Claro está que como la doctrina enseña, no todo hecho conocido por los jueces o que ellos creen conocer, es un hecho notorio.

Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal, se establece que éstas tendrán fuerza de cosa juzgada, con el alcance que éstos términos tienen cuando los emplean nuestros códigos de procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria, es una cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo. Se conserva la expresión, por una parte, porque como ya se indica, nuestras leyes las usan, y por la otra, porque aun la misma doctrina del derecho procesal acepta que la cosa juzgada puede tener diversos grados, y que uno de ellos es cuando un fallo ya no es revocable por recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinarios; ahora que la relatividad sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le es favorable la cosa juzgada si es absoluta.

“Para terminar quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula a los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, pues que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del Tribunal, ni modificarla en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo tratándose de las leyes que organizan servicios hacendarios, pues desea que en todo caso las deficiencias que presente sean que en todo caso las deficiencias que presenten sean subsanadas con la jurisprudencia del propio Tribunal, que es de esperarse construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a substituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuyas satisfacción tiene encomendada.

Para facilitar la sistematización indicada en la jurisprudencia, la ley, acogiendo el punto de vista expuesto por el Presidente de la Sala Civil de la Suprema corte en su informe de 1933, quien por su parte se inspiró en las doctrina alemana y española, concede intervención al Tribunal Pleno para la uniformidad de la jurisprudencia. De esta manera, si dos o más salas dictan fallos contradictorios, sin perjuicio de que ellos queden firmes en cuanto a la decisión del caso concreto, podrá intervenir el Pleno para fijar el punto de jurisprudencia; y hecho esto, sólo el mismo Pleno podrá variar el precedente, pues si alguna de las salas dicta una resolución en contrario, procederá-entonces si-un recurso, el de queja, que permitirá que se haga un nuevo examen del caso sólo para determinar si ha habido o no en realidad violación de la jurisprudencia. Comprobada la violación, el Pleno queda capacitado para revocar el fallo, salvo cuando éste deba subsistir por motivos legales diversos, o cuando el Tribunal decida cambiar su propia jurisprudencia. No hay peligro de que el recurso que se concede se utilice dolosamente para demorar la resolución definitiva de los asuntos, porque no se señala tramitación alguna de la queja, de modo que el Tribunal Pleno podrá decidirlo luego.”

La exposición de motivos, anticipándose a los problemas que se pudieran suscitar, señaló que, aún cuando en la doctrina no era aceptada la idea de la constitución de tribunales administrativos, nada impedía su creación, ya que éstos, aunque independientes

de la Administración activa, no lo iban a ser del Poder Judicial, toda vez que existía la premisa de subordinación de las resoluciones emitidas por los tribunales federales, al juicio de amparo.

Aunando a lo anterior destaca, la exposición de motivos que la jurisprudencia de la Suprema Corte, ya señalaba que las leyes federales podían prever recursos o medios de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento era de la Administración y no del Poder Judicial, además de que la misma jurisprudencia establecía como requisito de procedencia del juicio de garantías que, anterior a su interposición se hubiera agotado el medio de defensa previsto por leyes secundarias, como fue el caso del juicio de oposición, por lo que en obvio de circunstancias, implícitamente se reconoció la legalidad de los recursos administrativos tramitados ante autoridades administrativas.

Entre las características del Tribunal Fiscal de la Federación podemos mencionar que se trata de un organismo formalmente perteneciente al Poder Ejecutivo, y materialmente con función estrictamente jurisdiccional; organismo independiente de la Secretaría y Crédito Público y de cualquier otro órgano administrativo; es un organismo jurisdiccional de justicia delegada, en virtud de que emite resoluciones en representación del Poder Ejecutivo; era un órgano colegiado, ya que sus resoluciones se emitían por mayoría de votos de los magistrados integrantes de las Salas; caracterizado por ser un organismo eminentemente fiscal; así como un Tribunal de simple anulación, toda vez que sus fallos eran únicamente declarativos, por no tener el Tribunal facultades para hacer cumplir sus fallos.

Ahora bien, aún cuando la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal justificó su creación y defendió su constitucionalidad, se suscitaron en la doctrina y en la Corte críticas a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación. Gabino Fraga señala como problemas de constitucionalidad el hecho de que conforme al artículo 50 de la Constitución de 1857 se prohibía la reunión de dos o más poderes en un solo individuo o corporación, y si el ejecutivo juzgara violaría el principio de separación de poderes, asimismo se consideró que se vulneraba el artículo 13 constitucional, según el cual nadie

puede ser juzgado por tribunales especiales, también existía la idea de que se violaba el artículo 17 constitucional que se refiere a una limitación para el poder público, de que este no puede hacerse justicia por su propia mano¹⁵.

Una vez determinada la inconstitucionalidad por parte de la doctrina y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se trato de dar solución al problema en relación a determinar cual era el sistema que resolvería las controversias suscitadas con motivo de la emisión de los actos administrativos. Principalmente se sostuvo que el Poder Judicial de la Federación era el competente para juzgar las controversias que se suscitaran por actos de la administración, y que el procedimiento para resolverlas era el mismo que para las controversias civiles o criminales, es decir, las controversias de la Administración eran competencia del Poder Judicial, ya que éstos debían conocer de todos los problemas que se suscitaran por la aplicación de las leyes federales y la constitución.

Esta opinión tenía sustento jurídico en el artículo 104 constitucional, mismo que le otorgaba competencia a los tribunales federales para conocer de las controversias de orden civil que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, sin embargo, cabe señalar que estos juicio no incluyen a las controversias de orden administrativo.

Por otra parte, se consideró que la Justicia Federal sustituía al contencioso administrativo mediante el juicio de amparo, al ser éste el medio idóneo contra todo acto de autoridad, se llegó a pensar que el juicio de amparo era el medio adecuado para combatir a los actos administrativos constituyendo un instrumento eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos, sin embargo el problema de dicho medio era el hecho de que no contemplaba todos los problemas que surgen de los actos de administrativos, ya que en el juicio de amparo se reclaman esencialmente la violación a las garantías de legalidad contempladas en el artículo 14 y 16 constitucional.

¹⁵ Cfr. FRAGA, Gabino. Ob. Cit. pág. 450 y 451.

Como se apuntó en el capítulo precedente, el problema de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, se resolvió con la reforma que sufrió el artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la reforma que sufrió el 30 de diciembre de 1946:

“...En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer los recursos ante la Suprema Corte contra sentencia de segunda instancia o en contra de las de Tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”¹⁶

De tal forma se dio fin al problema de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, además de que aunado al hecho de la reforma constitucional, el funcionamiento del tribunal le fue otorgando credibilidad. Asimismo, de acuerdo a Gabino Fraga se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un tribunal administrativo, en razón de algunas tesis sostenidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales sostenían esencialmente lo siguiente:

1. Partiendo de la base de que la Corte interpretó el artículo 22 constitucional considerando que no era confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas, cuando se hacía por autoridad que conforme a la ley era competente, concluyó que es problema de la ley secundaria organizar la competencia de las autoridades para el cobro de impuestos y multas, por lo que resultaba lógico que todo lo relacionado a la liquidación y cobro de los impuestos se realizara con fundamento jurídico lógico y congruente que regulara los principios de la liquidación y el cobro de los impuestos, y no en relación a una desordenada legislación, determinando finalmente que era necesario el período contencioso a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación.
2. Criterio de la Suprema Corte, basado en la idea de que el cobro de los impuestos no constituía un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debía

¹⁶ ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., pág. 45.

efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones del Poder público, que se concretaban en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requerían ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados, pudieran a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

De dicha tesis se desprendió la conclusión de que no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo.

3. Tesis sostenida, en jurisprudencia a partir de 1929, que señalaba que las leyes podían conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas a la judicial, y que dicho recurso debía agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías.
4. Jurisprudencia respecto de la interpretación del artículo 14 constitucional, que sostenía la garantía de juicio, señalando que no era necesario que éste se tramitara precisamente ante las autoridades judiciales, por lo que, implícitamente se reconoció la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.¹⁷

La justificación plena del funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación se dio como se mencionó en líneas anteriores con la reforma al artículo 104 constitucional, el 16 de diciembre de 1946 y posteriormente el 19 de junio de 1967, en ésta última se reconoce expresamente la facultad del Congreso de la Unión para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Pesé a los problemas que enfrentó la entrada en vigor, la Ley de Justicia Fiscal fue derogada por la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 1938.

¹⁷ Cfr. FRAGA, Gabino. Ob. Cit., pág. 459.

2.3. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, ya que, el 1º de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación cuyo contenido era similar a la Ley de Justicia Fiscal, además de que incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo e infracciones y sanciones.¹⁸

Respecto a la estructura y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, el Código Fiscal de la Federación continuó con los lineamientos de la Ley de Justicia Fiscal, las modificaciones más relevantes que sufrió el Código Fiscal de la Federación fue en el ámbito procedimental, esencialmente se incorporó el principio de definitividad como condición para el ejercicio del juicio de nulidad.

La competencia del Tribunal permaneció en términos generales con los lineamientos de la Ley de Justicia Fiscal, misma que se fue ampliando en la siguiente forma:

- a) La Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, concedió la posibilidad de combatir ante el Tribunal Fiscal de la Federación la depuración de créditos no prescritos a cargo del Gobierno Federal;
- b) Bajo la Ley de Instituciones de Fianzas, a partir de 1943, se estableció competencia para conocer en segunda instancia de los asuntos de requerimiento del pago de alguna fianza otorgada a favor de la Federación, los Estados o el Distrito Federal;
- c) Con la reforma al artículo 235 de la Ley del Seguro Social del 24 de noviembre de 1944, se le concedió competencia al Tribunal para conocer de la impugnación de las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, aumentándose sus atribuciones en 1948 cuando se tratara de obligaciones relativos al pago de capitales constitutivos, aportaciones e intereses moratorios;

¹⁸ MARGÁIN MANATOU, Emilio. Ob. Cit., pág. 76.

- d) En la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, del 1º de enero de 1947, se otorgó al Tribunal Fiscal de la Federación competencia en materia fiscal, cuyo conocimiento había sido del Distrito Federal;
- e) Con las reformas de fecha 30 de diciembre de 1951 y 29 de diciembre de 1961, al Código Fiscal de la Federación, con vigencia hasta el 1º de enero de 1962, se le concedió competencia para conocer de pensiones militares, así como de interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública.¹⁹

Paralelamente a la ampliación de la competencia, se modificó la estructura orgánica del Tribunal, por lo que por decreto de 28 de diciembre de 1946 se incremento el número de Salas que integraban el Tribunal, aumentando de cinco a siete Salas.

2.4. LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1971.

Con las reformas al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1946 y 1967, que autorizaba la creación de tribunales de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias sobre la Administración Pública Federal o el Distrito Federal, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el 26 de febrero de 1971, mediante Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de marzo de 1971, dicha ley ha sido reformada por ley del 27 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, así como por decretos publicados el 18 de junio de 1992 y el 10 de enero de 1994.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, goza de plena autonomía para dictar sus fallos, es independiente de cualquier autoridad administrativa, y tiene como función dirimir las controversias que susciten entre el Distrito Federal y los particulares.

¹⁹ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Publicación conmemorativa. Ob. Cit., págs. 180 y 181.

Dicho Tribunal se integra de una Sala Superior integrada por cinco magistrados (actualmente siete) y tres Salas ordinarias compuestas de tres magistrados cada una, que pueden aumentarse en dos Salas auxiliares, formada por tres magistrados supernumerarios. A la cabeza del tribunal esta el presidente, que es también presidente de la Sala Superior.

Las atribuciones de las Salas es conocer de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos que emitan las autoridades del Distrito Federal, antes Departamento del Distrito Federal; resoluciones definitivas dictadas por las autoridades del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal; la falta de contestación, dentro del término de 30 días, a las promociones presentadas por los particulares (negativa ficta); quejas por incumplimiento de las sentencias; juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y las resoluciones que dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El fundamento constitucional del Tribunal lo constituye el artículo 122 apartado c, base quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado según publicación del 22 de agosto de 1996, que señala con toda claridad los órganos de carácter local del Gobierno del Distrito Federal.

“ARTÍCULO 122.- ...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.”

Con la reforma publicada el 22 de agosto de 1996, al artículo 122, se establece el cambio de denominación de la Asamblea de representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en su base primera fracción V, inciso n, se le confieren facultades al órgano legislativo para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

No es óbice a lo anterior que, desde la reforma de 1967, al artículo 104, se previó, en conjunto con la creación de los Tribunales Federales, la institución de un Tribunal para el Distrito Federal.

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

Por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de naturaleza autónoma, al efecto dicho Estatuto establece lo siguiente:

“Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Artículo 9.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.

Los Magistrados serán nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; durarán seis años en el ejercicio de su encargo, y al término de su nombramiento, podrán ser ratificados, y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la ratificación de Magistrados al término del período para el que fueron nombrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.

La ley orgánica respectiva establecerá los requisitos para ser Magistrado, el funcionamiento y competencia de las Salas, el procedimiento, los recursos contra las resoluciones que éstas dicten y los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezca la Sala Superior, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

2.5. EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS.

2.5.1. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967, toda vez que el 19 de enero de 1967 en el Diario Oficial de la Federación se publicó un nuevo Código, mismo que entró en vigor a partir del 1º de abril de ese año, asimismo entró en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966.

En la Ley Orgánica quedaron incluidos todos los aspectos formales del Tribunal, como la competencia, la estructura jurídica y administrativa interna, mientras que el Código Fiscal de la Federación se ocupó del aspecto procedimental del juicio de nulidad, regulando de forma más amplia las etapas procesales del juicio contencioso administrativo, se sustituyó la figura de magistrado semanero por la figura del magistrado instructor,

encargado de llevar a cabo la instrucción del juicio; de igual forma se reguló de forma pormenorizada las causales de improcedencia y sobreseimiento.²⁰

Por su parte, la Ley Orgánica instituyó al Tribunal Fiscal de la Federación como un Tribunal Administrativo de plena jurisdicción, situación que Alberto Pérez Dayán afirma vino a demostrar, en forma indubitable, el reconocimiento y desarrollo alcanzado, formalizándose de esa manera todo el ámbito competencial que hasta ese momento se le había otorgado.²¹

En tal orden de ideas, el contencioso administrativo dejó el carácter de órgano de justicia delegada, eliminándose la idea de que el Tribunal dictaba sus fallos en representación del Poder Ejecutivo, y por otra parte, ya no se limitaba al ámbito fiscal, sino que se le concedió diversos ámbitos de competencia en la esfera administrativa.²²

Por lo que se refiere a su competencia, en la Ley Orgánica se estableció que el Tribunal conocería de las cuotas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, así como de las resoluciones definitivas emitidas por el Instituto Federal de Protección al Consumidor.

Debido al exceso de asuntos, y en consecuencia a la carga de trabajo, con la finalidad de que la justicia fuera pronta y expedita, con fecha 21 de febrero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal.

La Ley Orgánica del Tribunal de 30 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, derogó la Ley de 24 de diciembre de 1966, cambiando sustancialmente la estructura que el Tribunal Fiscal de la Federación había tenido desde su creación. Bajo esta Ley el Tribunal se dividió en dos organismos diferentes, las Salas Regionales y la Sala Superior.

²⁰ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Publicación conmemorativa. Ob. Cit., págs. 183 y 184.

²¹ PÉREZ DAYÁN, Alberto. Ob. Cit., pág. 196.

²² TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Publicación conmemorativa. Ob. Cit., pág. 184.

A la Sala Superior, compuesta de nueve magistrados, se delegó la facultad, que en pleno ejercían anteriormente todos los magistrados de las Salas. Y se estableció para su integración, que debía estar compuesta de nueve magistrados, para que actuaran de forma colegiada, siendo requisito para sesionar la integración de determinado *quorum*.²³

Entre las atribuciones de la Sala Superior se encontraban: resolver los recursos de revisión, queja contradicción de sentencias, emitidas por las Salas Regionales; asimismo debía fijar la jurisprudencia; conocer de las excitativas de Justicia, calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; resolver los conflictos de competencia suscitados entre las Salas Regionales y establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales (artículo 15 de la Ley Orgánica).

Por lo que respecta a las Salas Regionales, cabe mencionar que las mismas sufrieron una modificación, ya que se dividió su competencia en razón de territorio, por lo que el territorio nacional se fraccionó en once regiones, de acuerdo al artículo 21 de la Ley Orgánica, mismas que son:

I.- Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV.- De occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

²³ Idem, pág. 187.

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

VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII.- Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.²⁴

Se estructuró un sistema para la creación y funcionamiento de las Salas Regionales, que deberían de cubrir la totalidad de las regiones en que fuera dividido el país, y por lo que se refiere al área metropolitana, se previó la existencia de tres Salas, aún cuando en la práctica subsistieron seis de las siete Salas que existían.

Por lo que se refiere a la competencia del Tribunal bajo la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, esencialmente conservó la que tenía, salvo unas pequeñas modificaciones, principalmente a partir del 3 de enero de 1979 se redujo su competencia, ya que se le otorgó competencia en materia fiscal del Distrito Federal al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en virtud de que existieron problemas de concurrencia entre el Tribunal del Distrito Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 1979, en el Diario Oficial de la Federación, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se limitó exclusivamente a la materia federal.

²⁴ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Ob. Cit., pág. 188 y 189.

Al igual que la Ley Orgánica de 1967 fue derogada por la Ley Orgánica de 1978, el Código Fiscal de la Federación de 1967 fue derogado por el Código Fiscal de la Federación de 1981, vigente a partir del 10 de enero de 1983, ordenamiento que actualmente esta vigente. Dicho Código básicamente conservó los lineamientos del anterior, estableció la estructura y formalidades del procedimiento contencioso administrativo regulado anteriormente.

2.5.2. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El 1º de enero de 1996 entró en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que derogó la Ley de 1978.

La Sala Superior se integró de once magistrados, entre ellos el presidente del Tribunal, y se determinó que dicho órgano actuaría en Pleno o en dos Secciones. El primero integrado por los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pudieran sesionar, mientras que las secciones de la Sala Superior se integraban con cinco magistrados de entre los cuales se elegían a su presidente, bastando la presencia de cuatro de sus integrantes para que pudiera sesionar la Sección, además de que el Presidente del Tribunal no integraba Sección.

El territorio se dividió en once regiones integradas con el número de salas que determinará el pleno, mismas que de acuerdo a su artículo 28 fueron las siguientes:

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

I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

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

VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII. De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.”

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 2000, se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, cambiando además la denominación de dicho Tribunal para quedar como está actualmente, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Es importante advertir que la causa inmediata del cambio de denominación del Tribunal fue la ampliación de su competencia, por ejemplo, se le concedió competencia para conocer *de las acciones de nulidad en contra de las resoluciones que dictaran las autoridades administrativas al poner fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resolvieran un expediente (artículo 11*

fracción XIII de la Ley Orgánica), asimismo se adicionó competencia para conocer de las demandas en contra de las negativas fictas configuradas en las materias que el Tribunal tenía conocimiento (penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica).

Por otra parte, se reformó el artículo 28 citado anteriormente, para disponer que el Pleno de la Sala Superior determinara el número de Salas que habrá en cada región, estableciendo su circunscripción territorial.

Desde su entrada en vigor, el Código Fiscal de la Federación de 1983, sufrió infinidad de modificaciones, encargándose de regular todo lo relacionado al procedimiento contencioso administrativo, hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, derogándose el título VI del Código Fiscal de la Federación, denominado “Del Juicio Contencioso Administrativo”.

Con la entrada en vigor de la mencionada ley se formalizó el hecho de que el Tribunal no era competente únicamente para cuestiones fiscales, asimismo se incrementó la competencia del Tribunal, ya que actualmente conoce de las demandas en contra decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando contengan normas autoaplicativas o cuando el demandante los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Finalmente, por lo que concierne a la estructura del Tribunal, el 6 de diciembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que abrogó la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, dicha ley será el objeto de estudio de las siguientes líneas.

CAPÍTULO III.

3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE ACUERDO A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2007.

3.1. NATURALEZA JURÍDICA

Existen dos tipos de contencioso, el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción. El primero tiene por objeto el restablecimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, por lo tanto conoce de la afectación de un interés legítimo; mientras que el segundo pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo que conoce sobre la violación de un derecho subjetivo.

Respecto de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se han producido diversas teorías, unas conciben a éste como un Tribunal de anulación, mientras que la mayoría lo visualizan como un Órgano que cada vez se dirige hacia un contencioso de plena jurisdicción.

Margáin Manautou manifiesta en relación a la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que México tiene un sistema con una tendencia angloamericana, toda vez que los órganos judiciales revisan, por medio del amparo y del recurso de revisión (en el caso de los autoridades), las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo considera que México el contencioso de plena jurisdicción es tramitado ante los tribunales judiciales federales, mientras que el de anulación se lleva a cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante los tribunales locales de lo contencioso administrativo.¹

En sus orígenes la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, era únicamente de anulación, como lo establecía la exposición de motivos de la Ley de Justicia

¹ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Ob. Cit., págs. 1 y 2.

Fiscal de 1936, criterio confirmado más adelante por tesis del propio Tribunal, a través de la cual estableció lo siguiente:

No. Registro: 27,711
Jurisprudencia
Época: Primera
Instancia: Pleno
Fuente: R.T.F.F. Primera Época. Año I. No. s/n. Julio 1937.
Tesis: I-J-21
Página: 2320

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- La naturaleza jurídica del procedimiento que ante él se desarrolla, es simplemente la de un contencioso de anulación y no de plena jurisdicción.

Expediente Número 10/9/937. Resolución del Pleno de 12 de julio de 1937. Contradicción entre las resoluciones de los expedientes 1102/937 y 2393/937.

NOTA: ESTA TESIS SE HA PUBLICADO EN COMPILACIONES ANTERIORES CON LA CLAVE I-J-8

Nota: Igual criterio se sustentó en: R.T.F.F. Primera Época. Año I. No. s/n. Octubre 1937. p. 4771

Nota: Arts. 123, frac. II del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 58 de la Ley de Justicia Fiscal y 105 Constitucional.”

Humberto Briseño Sierra, señala que: aún cuando la resolución del Pleno del Tribunal del 12 de julio de 1937 declaró que la naturaleza de sus fallos era simplemente la de un juicio de anulación, conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación (ahora 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), se admite aparte de la declaración de nulidad, la determinación de ciertos efectos, manifiesta además que la simple anulación no ha sido un común denominador de las sentencias, más aun cuando se piensa en un pronunciamiento de condena como el que deriva de la resolución del tribunal que favorece la pretensión del particular a la devolución del pago de lo indebido².

² BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos*. 2ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1990. págs. 249 y 250.

Indudablemente, en la actualidad a pesar de la tesis que en un inicio fueron sustentadas incluso por el propio Tribunal, se emiten resoluciones que van más allá de declaración de nulidad o reconocimiento de validez.

Margáin Manautou citando a Cortina Gutiérrez, expresa que, el juicio ante el Tribunal es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros, toda vez que el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes 204 del Código Fiscal de la Federación, establece que cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se límite a reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, indicará los términos conforme los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, lo que constituye el contencioso de plena jurisdicción.³

Margáin Manautou considera que “el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción aun cuando recoge alguna de las características de éste último, pero que no le hacen perder su naturaleza de anulación”, estableciendo que dos son las características que lo configuran como un tribunal de anulación:

- ◆ “El tribunal no puede ejecutar sus propias sentencias. Ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho Tribunal, el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción, para obtener de éste órgano el mandato de exigibilidad o cumplimiento.” Siendo como se señaló en líneas precedentes el juicio de plena jurisdicción para este autor, el juicio de amparo.
- ◆ “Ante el Tribunal el juicio es de ilegitimidad, violación de la ley con la resolución emitida; en cambio ante los Juzgados de Distrito el juicio en materia administrativa es de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del

³ Ibidem, pág. 5.

ordenamiento aplicado o violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales.”⁴

Contrario a lo que sostiene el autor citado, algunos administrativistas consideran que el juicio contencioso tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un contencioso de plena jurisdicción, una hipótesis para considerar que el Tribunal es un órgano de plena jurisdicción es el hecho de que, por ejemplo cuando se alega una violación de la ley aplicada, la Sala no se concreta a declarar la nulidad de la resolución reclamada sino que señala las bases conforme a las cuales debe dictarse una nueva resolución.

Dionisio J. Kaye y Christian Trueba⁵ consideran que el procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya no es únicamente un juicio de anulación, toda vez que la fracción IV del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación (ahora artículo 52 fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), al referirse a los efectos de una sentencia pronunciada por el tribunal, dispone la posibilidad de que se dicte una sentencia reconociendo la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de un derecho subjetivo, por lo tanto, más allá de declarar la nulidad de un resolución, se trata sin temor a error, de un contencioso de plena jurisdicción.

En mérito de lo anterior, en la actualidad la labor jurisdiccional del tribunal no se limita a declarar la nulidad o reconocer la validez de los actos de la Administración, sino que vela por los derechos subjetivos del gobernado.

El artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que la sentencia *podrá 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*

⁴ Idem, pág. 6 a 8.

⁵ KAYE, Dionisio J. y Christian Kaye Trueba. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*. Editorial Themis. México, 2002.

el momento en que se cometió la violación. De ahí que se reconozca que el Tribunal actúa como órgano de plena jurisdicción.

El magistrado Lucero Espinosa señala que el contencioso administrativo Federal de nuestro país es mixto o ecléctico, en base a tres elementos esenciales, que distinguen al contencioso de anulación del de plena jurisdicción. Dichos elementos son: la finalidad, el procedimiento, la sentencia y los efectos de la sentencia.

En relación a la *finalidad*, señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, ya que para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como lo prevé *contrario sensu*, la fracción I del artículo 8° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes fracción I del artículo 242 del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta al *procedimiento*, manifiesta el magistrado Lucero Espinosa que el juicio del Tribunal es de plena jurisdicción, ya que es un juicio instaurado con los principios de un verdadero juicio procesal, toda vez que en éste las partes participan en todas las etapas procesales, dando oportunidad a las mismas de formular sus acciones y defensas, así como ofrecer pruebas, a diferencia del juicio de anulación, en donde la Administración no es parte, sino que se limita a dar su informe.

En relación a los *efectos* de la sentencia explica que en algunos casos, el Tribunal es un contencioso de anulación ya que se constriñe a declarar la nulidad o reconocer la validez de las resoluciones o actos definitivos, y en otros casos es un tribunal de plena jurisdicción, en virtud de que su sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como es el caso de pensiones, cuando la sentencia es para efectos de que se otorgue una mayor pensión al demandante, o en el caso de devolución de impuestos, cuando se condena a la devolución de los mismos.

Finalmente por lo que respecta a los *efectos*, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de anulación, ya que carece de facultades para hacer cumplir sus fallos.⁶

Similar opinión tiene Sánchez Pichardo quien señala que aun cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa marca una tendencia hacia una justicia de plena jurisdicción, aún carece de medios suficientes para ello, ya que no cuenta con elementos para coaccionar a la autoridad demandada al cumplimiento de sus fallos. Además señala que sus sentencias no son constitutivas, sino únicamente declarativas, al realizar la declaración de validez o de anulación del acto administrativo impugnado.

Por otra parte, indica el autor en mención que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se faculta al tribunal para que en casos de declaración de nulidad, indique de manera concreta en que sentido debería dictarse la nueva resolución por la autoridad fiscal. Esta disposición rebasa el concepto de contencioso de anulación, ya que la resolución emitida por el Tribunal no se limita a la declaración de nulidad, sino que regula la forma de que se emita otro acto de autoridad que sustituirá al anulado, lo que marca la tendencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un tribunal de plena jurisdicción.⁷

Por lo que se refiere a la incapacidad del Tribunal para ejercer sus resoluciones, basta decir que el maestro Briseño Sierra indica que si bien el tribunal no puede ejecutar sus sentencias, sí tiene facultades para impedir que la administración activa realice la ejecución cuando se ha pedido la suspensión del procedimiento y se ha negado injustificadamente.

Asimismo advierte que “el hecho de que por sí mismo el tribunal no pueda ejercer, ni tampoco detener físicamente al ejecutor, no se sigue que carezca de potestad

⁶ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. Cit., págs. 25 y 26.

⁷ Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia Administrativa. Recurso Administrativo, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa*. Editorial Porrúa. México, 2006. pág. 210.

ejecutiva. Lo que sucede es que el Tribunal tiene competencia ejecutiva limitada, restringida al extremo negativo. Puede impedir o suspender, puede ordenar se admita la garantía. Lo que no puede es mandar se ejecute, ni al Estado ni al particular⁸”.

Ahora bien, la legislación de la materia prevé la queja como medio del que se puede valer el particular, y al efecto el 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo que sigue:

ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso. Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

⁸ BRISEÑO SIERRA, Humberto. Ob. Cit., pág. 288.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decreta, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3.- Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el

plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

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

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

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

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que

proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiendo por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

De lo anterior se advierte que las facultades del Tribunal en cuanto al cumplimiento de sus fallos se limitan a la imposición, a la autoridad demandada responsable, de una multa, así como requerimiento al superior jerárquico de la autoridad renuente para que cumpla con lo sentenciado.

Por otra parte dispone el artículo en comento que las autoridades tienen facultad cuando la naturaleza del asunto lo permita, para que la Sala Regional, la Sección o el Pleno puedan comisionar al funcionario jurisdiccional para que dé cumplimiento a la sentencia.

Asimismo prevé el artículo en mención que, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, cuando transcurridos los plazos señalados para el cumplimiento de las resoluciones, y una vez agotadas las medidas de imposición de multas y de requerimiento al superior jerárquico, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

En este orden de ideas, con el artículo mencionado se ha dado un paso importante en relación con la ejecutoriedad de las sentencias, ya que si bien es cierto en

algunas de sus partes únicamente se limita a la imposición de multas y denuncias ante el Superior Jerárquico o Contraloría Interna, por otra parte se establece la posibilidad de que se comisione a un órgano del Tribunal para que dé cumplimiento a la sentencia, amén de que se torne difícil la actualización de éste supuesto.

Por su parte, Iturbe Rivas expresa que “tomando en consideración la evolución que ha experimentado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa durante sus 67 años de existencia, sobre todo el acrecentamiento de su competencia, bien podemos decir que constituye un tribunal independiente y de plena jurisdicción”⁹.

Por su parte, el Poder Judicial, en jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, ha adoptado la corriente de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal de naturaleza mixta, lo cual se desprende de la siguiente tesis:

No. Registro: 174,159
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIV, Septiembre de 2006
Tesis: I.4o.A. J/45
Página: 1394

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO.- El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.

⁹ ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., pág. 83.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Amparo directo 379/2004. Fresh Intellectual Properties, Inc. 23 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

Amparo directo 101/2005. Yahoo! Inc. 20 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

Amparo en revisión (improcedencia) 544/2005. Jesús Isaías Silva. 1o. de diciembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Amparo en revisión 84/2006. Tele Azteca, S.A. de C.V. 24 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.”

El maestro Nava Negrete en su trabajo titulado Setenta años del Tribunal Administrativo Federal en México, expresa que “el Tribunal Fiscal de la Federación vivió largos lustros como tribunal de simple anulación. En esos lapsos, de acuerdo con preceptos de los tres códigos fiscales de la Federación, el tribunal urdió las llamadas “sentencias para efectos”. Por mandato legal las sentencias tenían obligación de señalar a las autoridades demandadas los términos en que debían dar cumplimiento a las mismas, bajo este precepto normativo el Tribunal a veces rebasaba aquella su condición, quería aproximarse a tribunal de plena jurisdicción. A partir de la reforma al Código Fiscal de la Federación de 2000, el Tribunal es por fin de plena jurisdicción”. Al referirse a lo que pueden contener las sentencias, el Código previene: “En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la realización de un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada (artículo 237 párrafo quinto), y luego dispone que la sentencia podrá: “Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada (artículo 239 fracción IV)”.

Asimismo señala que, con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entró en vigor el 1º de enero de 2006, no se mejoró el

texto para la plena jurisdicción, repite el artículo 50 en su quinto párrafo, lo expresado por el párrafo quinto del artículo 237 del Código, y en otro artículo, el 52, fracción V, recoge lo previsto por el artículo 239, fracción IV, precitado.¹⁰

El tema de la *Autonomía* constituye otro punto importante relativo a la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que, aún cuando es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, es un Tribunal que goza de plena autonomía, de la cual goza desde su constitución a través de la Ley de Justicia Fiscal, basta recordar que en la Exposición de Motivos de la mencionada Ley se argumentó a favor de dicha autonomía.

En la actualidad la autonomía del tribunal es reconocida por el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que a la letra dispone:

“ARTÍCULO 1º.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.”

En conclusión, esencialmente podemos enumerar como elementos que distinguen la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los siguientes:

- a) La idea de que el contencioso administrativo en nuestro país, es un sistema mixto de control jurisdiccional de los actos administrativos, toda vez que las decisiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son objeto de revisión por el Poder Judicial, más aun sin tenemos en cuenta que dicho tribunal no puede ejecutar sus propias determinaciones, por lo que veces se acude ante los tribunales judiciales para su ejecución.

¹⁰ REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MÉXICO. Número 247. Tomo LVII. México, Enero-Junio de 2007.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un contencioso mixto, en virtud de que en algunos supuestos y en base a lo establecido por el artículo 58 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo puede actuar con plena jurisdicción, además de que protege derechos subjetivos, constituye un procedimiento jurisdiccional, al intervenir la autoridad como parte, y por que sus sentencias pueden ser de condena, aun cuando todavía no cuenta con los elementos directos necesarios para ejecutar sus fallos, ya que los medios de coacción se limitan a multas e informes a los superiores jerárquicos para que se presione a realizar el cumplimiento.

- b) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano autónomo, característica otorgada por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete. Dicha autonomía es lo que le permite que ejerza un control jurisdiccional sobre los actos de la administración pública, sin ninguna intervención por parte del Ejecutivo Federal.

Cabe señalar que el propio artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la existencia de Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía al facultar al Congreso de la Unión para su creación.

3.2. INTEGRACIÓN.

El 6 de diciembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que entró en vigor el día siguiente de su publicación, abrogando, de acuerdo al artículo segundo transitorio, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Dicha Ley fue iniciativa fue presentada con fecha 9 de febrero de 2006 ante la Cámara de Senadores, de la que se desprende la siguiente exposición de motivos:

“Los suscritos senadores integrantes de la LIX Legislatura, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 85 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a la consideración de este Senado de la República la Iniciativa de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con base en la siguiente exposición de motivos:

Antecedentes

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional autónomo que, en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.

A lo largo de los años, el Tribunal ha sido dotado con nuevas competencias, con objeto de ampliar los supuestos en que los particulares, antes de recurrir ante el Poder Judicial de la Federación, acudan ante una instancia administrativa, plenamente autónoma, con objeto de que revise los actos de la Administración Pública Federal que les reparan perjuicio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene como antecedente original de su creación, la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1º de enero de 1937, bajo la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación y que conoció inicialmente de resoluciones definitivas eminentemente fiscales, pero cuya competencia se amplió a conocer de resoluciones emitidas con base en diversos ordenamientos legales del ámbito del Derecho Administrativo.

La ampliación del ámbito de competencia del entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció mediante reformas subsecuentes a Decreto de su creación, siendo las más relevantes, la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de febrero de 1978, que se derogó mediante la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, y fue hasta el 31 de diciembre de 2000 en que la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación se modificó por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que corresponde precisamente a la ampliación de competencia, fiscal y administrativa.

Incluso, es de apuntar que actualmente se discuten en el Congreso de la Unión diversas Iniciativas de ley que tienen por objeto ampliar aún más la competencia del Tribunal. Tal es el caso, por ejemplo, de la Iniciativa de Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública que, además, abarca reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Código Fiscal de la Federación, así como los aspectos relativos a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su Ley Orgánica.

Objeto de la Iniciativa

De lo anterior se desprende claramente la necesidad de revisar la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el propósito de ajustarla a las competencias que actualmente tiene, así como respecto de los diversos ordenamientos legales y reformas que han sido aprobados recientemente, lo que se pretende redunde, en última instancia, en una pronta y expedita administración de justicia administrativa.

Es por lo anterior que uno de los principales aspectos de la presente Iniciativa, consiste en descargar de asuntos administrativos a la Sala Superior del Tribunal, a fin de que ésta se avoque, primordialmente, a la atención de asuntos de índole jurisdiccional, sin perder por ello su carácter de órgano superior del Tribunal.

En tal virtud, la Sala Superior antes referida conservará atribuciones en lo relativo a la expedición del Reglamento Interior del Tribunal y del Estatuto de Carrera Jurisdiccional; aprobación de las propuestas de nombramiento de Magistrados que

habrán de ser sometidas a la consideración del Presidente de la República, e intervenir, a través de dos Magistrados de la Sala Superior, en la integración de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, cuya creación se propone en la presente Iniciativa.

La presente Iniciativa considera necesario crear un nuevo órgano del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a cargo de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, contando para ello con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones. De esta forma, se descarga al Pleno de la Superior del Tribunal de las tareas de índole administrativa, sin perjuicio de que, dada

la integración de la Junta de Gobierno y Administración, el propio Pleno seguirá fungiendo como el órgano rector del Tribunal.

Es importante destacar que la propuesta de esta Iniciativa es asimilar a la Junta de Gobierno y Administración, respecto del Tribunal, con el Consejo de la Judicatura Federal, respecto del Poder Judicial de la Federación, sin desconocer los matices propios de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Naturaleza e Integración del Tribunal

a) Tribunal contencioso-administrativo

La presente Iniciativa reconoce al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución. La novedad de este artículo consiste en reconocerlo también como un tribunal de lo contencioso-administrativo, tal como lo concibe la misma norma constitucional, y en atención a la evolución histórica de este órgano jurisdiccional hacia una gama cada vez más amplia de competencias para la resolución de conflictos en los que están en juego normas de derecho administrativo.

b) Autonomía en el ejercicio del presupuesto asignado al Tribunal

Además, se recoge prácticamente en sus mismos términos la reforma más reciente que se ha realizado a la Ley vigente del Tribunal, aprobada por esta Soberanía y publicada en el Diario Oficial de la Federación hace sólo unos días, el pasado 26 de enero de 2006.

En virtud de esta reforma, se fortaleció presupuestariamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual resultaba de la mayor urgencia para garantizar la capacidad de la institución de resolver adecuadamente los asuntos de su competencia. Esta reforma era necesaria para impulsar el profesionalismo, la eficiencia y la especialización que siempre han caracterizado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los únicos cambios que se proponen en esta Iniciativa consisten en atribuir al Pleno de la Sala Superior -ya no a la Sala Superior como tal-, la atribución de aprobar el proyecto de presupuesto del Tribunal, en concordancia con el catálogo de facultades que la Iniciativa prevé para este órgano. Además, se pretende garantizar aún más el ejercicio directo y autónomo del presupuesto del Tribunal, al establecer que éste se ejercerá en todo lo referente a su estructura organizacional y ocupacional, y a la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios.

c) Integración

La Iniciativa que hoy se presenta, contiene una de las principales innovaciones para la organización y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En efecto, además de prever la existencia de la Sala Superior y las Salas Regionales, la Iniciativa contempla la creación de una Junta de Gobierno y Administración del Tribunal que, como se detallará más adelante, será el órgano que tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal, así como la operación de la carrera jurisdiccional al interior del mismo, contando con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Como es bien sabido por las señoras y señores Senadores, la creación de la Junta de Gobierno y Administración se inscribe en la tendencia internacional y desde luego también nacional, de distinguir orgánicamente las funciones estrictamente jurisdiccionales de las de carácter meramente administrativo, al interior de los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia.

Esta tendencia ha mostrado sus bondades en el Poder Judicial de la Federación, a partir de la reforma judicial de 1995 por la que, entre otras cosas, se estableció el Consejo de la Judicatura Federal. Este esquema, además, se ha retomado en los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas de nuestro país. Hoy proponemos a este Honorable Senado de la República rediseñar la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para garantizar que sus procesos administrativos no interfieran, sino por el contrario, coadyuven con eficacia en las tareas sustantivas del Tribunal, dada la cada vez más cuantiosa carga de importantes asuntos jurisdiccionales que este Tribunal debe atender.

d) Servidores públicos del Tribunal

Por otra parte, y con el fin de brindar certeza en los nombramientos de los servidores públicos, así como en el organigrama del Tribunal, se enumeran a los servidores públicos con los que contará este órgano jurisdiccional, empezando desde luego por los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional, y prosiguiendo con la enumeración de los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, el Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones Jurisdiccionales, los Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y de Sala Regional, los Actuarios, los Oficiales Jurisdiccionales, el Contralor, los Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares, y el Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y

Administrativa. Las atribuciones de cada uno de estos servidores públicos se detallan a lo largo del texto de la presente Iniciativa.

De cualquier forma, y para garantizar la flexibilidad orgánica del Tribunal, necesaria para la oportuna atención de sus tareas, se establece la posibilidad de que el Reglamento Interior del Tribunal incluya a otros servidores públicos con el carácter de mandos medios y superiores, además de que el Tribunal cuente con el personal profesional, administrativo y técnico necesario, todo ello de conformidad con lo que establezca su presupuesto.

Cabe aclarar aquí que, en todo caso, el artículo sexto transitorio establece que los servidores públicos que vienen ejerciendo encargos administrativos que desaparezcan o se transformen conforme a lo dispuesto en la propia Ley, continuarán desempeñando los mismos cargos hasta que la Junta de Gobierno y Administración acuerde la creación de los nuevos órganos y decida sobre las designaciones correspondientes. Lo anterior, con el fin de que el personal administrativo del Tribunal, tenga la certeza sobre la continuación en el ejercicio de sus empleos.

e) Nombramiento de los Magistrados del Tribunal y duración de los mismos

La Ley que se propone, mantiene el nombramiento compartido de los Magistrados que integran al Tribunal, al prever el nombramiento por parte del Presidente de la República con la correspondiente aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

Al respecto, es pertinente señalar que para los nombramientos de mérito, corresponde al Presidente de la República decidir la persona que desempeñará el cargo de Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En ese sentido, el Titular del Ejecutivo Federal tiene la libertad de seleccionar a las personas mediante la valoración que realice de los antecedentes profesionales de ellas, para finalmente ejercer su libertad de elección de los profesionistas en derecho que serán investidos con tan alta responsabilidad, quedándole al órgano legislativo en funciones, la posibilidad de aceptar u oponerse al nombramiento realizado por el Presidente de la República.

De lo anterior, resulta válido concluir que serán considerados como Magistrados del Tribunal, con las facultades que la norma prevé, aquellas personas cuyo nombramiento haya sido efectuado por el Presidente de la República y aprobado por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente, con lo cual la ciudadanía tendrá la seguridad jurídica de que quienes están resolviendo los asuntos competencia del Tribunal, cuentan con un nombramiento que se ha perfeccionado con la intervención de los Poderes de la Unión determinados para estos efectos por la propia Ley.

Igualmente se propone en la Iniciativa que se somete a la consideración de esta Soberanía, regular la duración de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal, tanto de la Sala Superior como de los Magistrados de Sala Regional y de los Magistrados Supernumerarios.

En efecto, se prevé que los Magistrados de Sala Superior sean nombrados por un único período de quince años, mientras que los Magistrados de Sala Regional y Magistrados Supernumerarios de Sala Regional sean nombrados por períodos de diez años, ambos lapsos computados a partir de la fecha de los respectivos nombramientos.

Como podrá apreciar esta alta Asamblea, la presente Iniciativa sugiere ampliar el período de ejercicio del encargo de los Magistrados de Sala Regional, el cual venía siendo de seis años, a efecto de prever un mayor tiempo de permanencia en el mismo, lo que conlleva a garantizar una mayor continuidad en la formulación y aplicación de criterios jurídicos emitidos por los Magistrados integrantes de las Salas Regionales y a la estrategia de efectividad instaurada en las mismas, todo ello con el fin de alcanzar el imperativo constitucional de la impartición de justicia pronta y expedita en las materias fiscal y administrativa. En ese mismo tenor, esta Iniciativa tiende a asegurar un plazo mayor de estabilidad a los Magistrados durante el desempeño de su encomienda.

Atendiendo a este propósito de continuidad, se plantea que los Magistrados de Sala Regional que concluyen su período de diez años, puedan ser considerados por el Presidente de la República para ser nuevamente nombrados en dicho encargo por lapsos iguales de diez años.

En cuanto a los Magistrados de Sala Superior, se establece que éstos duren en su encomienda un único período de quince años -límite igual al previsto para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, a diferencia del texto vigente que prevé un lapso idéntico pero dividido en dos lapsos, uno inicial de seis años y otro de nueve años.

Consideramos que la previsión de un solo período para los Magistrados de Sala Superior es benéfico para el funcionamiento de la máxima instancia del Tribunal, en razón de que los Magistrados abocarán íntegramente su atención al despacho de las labores de su encomienda, sin distracción alguna, como lo sería la inherente a la posible movilidad a la que están sujetos bajo el régimen de la Ley vigente.

Respecto a los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, éstos serían nombrados por un período de diez años, al término de los cuales no podrán ser nuevamente designados para ese mismo encargo. No obstante, esta nueva Ley permite a los Magistrados Supernumerarios poder ser designados por el Presidente de la República como Magistrados de Sala Superior o de Sala Regional, mediante el procedimiento de selección y elección al que nos hemos referido.

Es pertinente señalar que para el caso de los Magistrados de Sala Regional, las designaciones posteriores a su primer ejercicio de diez años, implican la emisión de nuevos nombramientos, lo cual conlleva a que no generen lo que doctrinalmente se ha denominado como "derechos adquiridos", toda vez que su encargo está sujeto a un plazo perfectamente determinado por la Ley, al término del cual y acorde con el texto del artículo 8, fracción VIII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberán abstenerse de ejercer las funciones de su cargo, y proceder a hacer la entrega correspondiente de la Magistratura a las autoridades que el Tribunal designe para tales efectos.

En ese mismo sentido, al prever esta Iniciativa que los Magistrados de Sala Regional duren en su encargo períodos de diez años y que al término de los cuales puedan ser nombrados nuevamente por lapsos iguales, implica reconocer la permanencia de los juzgadores en el cargo durante el tiempo en que se encuentren desempeñando el mismo, por lo cual, a la conclusión de éste, no podrá darse una prórroga temporal de su mandato en razón de que su gestión habrá culminado, lo que dará lugar a la expedición de un nuevo nombramiento con las implicaciones inherentes al mismo, es decir, no se tratará de la renovación del nombramiento anterior, sino que se encontrará sujeto al procedimiento previsto en los artículos 4 y 5 de esta Iniciativa.

No escapa al conocimiento de los autores de esta Iniciativa que el artículo 5 que se propone, mantiene relación con las disposiciones previstas en los Artículos Transitorios Tercero, Cuarto y Séptimo del presente proyecto de Ley, toda vez que el proceso para el nombramiento de los dos nuevos Magistrados de Sala Superior y de los cinco Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, deberá iniciarse por parte del Presidente de la República y posteriormente por la Cámara de Senadores, en cuanto entre en vigor la presente Ley.

Una vez hechos los nombramientos anteriores, el Pleno de la Sala Superior elegirá a los Magistrados de dicha Sala, así como a los Magistrados de Sala Regional que integrarán la Junta de Gobierno y Administración, al tiempo que determinará a los dos Magistrados Supernumerarios que suplirán temporalmente a los Magistrados de Sala Regional que ocupen un lugar en la referida Junta.

En esa virtud, y por única ocasión para la primera integración de la Junta de Gobierno y Administración, el Pleno de la Sala Superior señalará tanto a un Magistrado de Sala Superior como a un Magistrado de Sala Regional, para que ejerzan su encargo durante tres años en el citado órgano de gobierno, con el fin de asegurar un escalonamiento en los períodos de ejercicio de sus miembros, que permita una rotación ordenada de los integrantes de la Junta de Gobierno y Administración, a efecto de que ésta cuente permanentemente con el quórum mínimo requerido para sesionar.

Al respecto, es oportuno resaltar que los dos nuevos Magistrados de la Sala Superior se integrarán a las labores del Pleno de la Sala Superior, por lo que de ninguna manera podrán ser elegidos por el Pleno para la primera integración de la Junta de Gobierno y Administración, ello con el propósito de que los Magistrados de Sala Superior que actualmente integran el Pleno de la misma aporten sus conocimientos y experiencia en este nuevo órgano, a efecto de que cumpla a cabalidad con los objetivos planteados en esta Iniciativa. Por ello es que consideramos pertinente que aquellos Magistrados que han venido laborando en la Sala Superior sean quienes integren la Junta de Gobierno, y no así quienes por primera vez se incorporarán a la instancia máxima del Tribunal.

Asimismo, a la entrada en vigor de la presente Ley, los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se encuentren en ejercicio de sus cargos, en términos de la Ley vigente, podrán continuar ejerciéndolos hasta la conclusión del período para el que fueron designados, al término del cual harán entrega de su Magistratura. Al respecto, se debe puntualizar que el Tribunal podrá proponerlos, previa la evaluación correspondiente, para ser nombrados nuevamente como Magistrados.

Es conveniente resaltar ante esta Soberanía que esta nueva Ley de ninguna manera pretende privar de sus puestos a los actuales Magistrados del Tribunal; por el contrario, con base en los resultados de las evaluaciones que realice la Junta de Gobierno y Administración y la propuesta que efectúe el Pleno, podrán ser considerados por el Presidente de la República para volver a ocupar dichos cargos.

f) Requisitos para ser nombrado Magistrado del Tribunal

En la Iniciativa que se presenta, se recogen los requisitos que la Ley vigente prevé para ser nombrado Magistrado del Tribunal Fiscal, con la salvedad relativa a exigir que la persona nombrada cuente ahora con un mínimo de ocho años de experiencia ya sea en la materia fiscal o en la administrativa.

Esta propuesta es consecuencia natural de la evolución que ha tenido la competencia del Tribunal, que desde luego obedece en mayor medida a la rama administrativa, lo que ha venido a enriquecer el funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional y, en esa medida, exige también que los Magistrados que lo integran cuenten ahora con una gama de experiencia adicional a la fiscal que permita abordar, tramitar y desahogar los asuntos asignados a su resolución, con la eficiencia que los justiciables esperan recibir de una institución especializada como lo es ésta.

En ese tenor, esta Iniciativa busca que el Tribunal cuente con Magistrados que aporten un punto de vista distinto a la luz de su experiencia administrativa, lo que seguramente beneficiará al órgano jurisdiccional por la diversidad de criterios que se emitirán en su seno, sin limitarlos a contar únicamente con la práctica fiscal que la Ley actual prevé.

g) Remoción de los Magistrados durante el ejercicio de su encargo y causas de retiro forzoso

Igualmente se prevé en esta Iniciativa la posibilidad de remover a los Magistrados durante el tiempo de su encargo por parte del Presidente de la República, en los casos en que éstos incurran en los supuestos de responsabilidad previstos por la disposiciones legales aplicables, o en el supuesto de que dejen de cumplir con los requisitos previstos por el artículo 6 de la Ley, previo el procedimiento que para ambas situaciones haya sido substanciado por la Junta de Gobierno y Administración.

Para los efectos anteriores, se propone como una de las facultades de la citada Junta, que resuelva sobre las responsabilidades de los Magistrados del Tribunal y, en caso de que de dichos servidores públicos merezcan la sanción de destitución en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ésta sea sometida a la consideración del Presidente de la República.

El proceso anterior viene a brindar un mayor control por parte del Tribunal sobre el desempeño jurisdiccional de los Magistrados, sin afectar desde luego la autonomía en el ejercicio de la Magistratura, toda vez que esta Iniciativa busca proporcionar los elementos necesarios a la Junta de Gobierno y Administración para que pueda verificar el adecuado cumplimiento de las responsabilidades encomendadas a los Magistrados durante el desempeño de su función y, en el caso de advertir la comisión de irregularidades que ameriten la sanción de destitución, el expediente correspondiente deberá ser puesto a la consideración del Presidente de la República, a efecto de que éste resuelva lo conducente con base en lo actuado por la referida Junta.

Con relación al retiro forzoso de los Magistrados del Tribunal por cuestión de la edad, esta Iniciativa no hace distinción entre los Magistrados de Sala Superior y los de Sala Regional, incluyendo a los Supernumerarios, como lo prevé la Ley vigente para los dos primeros casos. Por el contrario, se reconoce la valía de la experiencia y capacidad profesional de aquellos Magistrados que rebasen los setenta años de edad, en razón de lo cual nos permitimos proponer que la edad de retiro se dé al cumplir los setenta y cinco años, con lo cual se asegura que el Tribunal cuente durante cinco años más con el bagaje de conocimientos que la práctica jurisdiccional les ha proporcionado a estos juzgadores con el paso de los años.

Adicionalmente, se recoge la premisa de que sea causa de retiro forzoso para los Magistrados del Tribunal el que padezcan incapacidad física o mental para desempeñar su encargo.

h) Procedimiento para nombrar a los Magistrados del Tribunal y los casos de ausencias de los mismos

A diferencia de la Ley vigente, en esta Iniciativa se propone establecer un mecanismo mediante el cual el órgano jurisdiccional, tanto en su Sala Superior como en sus Salas Regionales, no se vea afectado ante la falta de uno de sus Magistrados por la conclusión de su encargo.

En efecto, se propone a esta Asamblea que con una anticipación de tres meses a la fecha en que concluya el período por el que fueron nombrados los Magistrados del Tribunal, el Presidente de dicho órgano comunique lo anterior al Titular del Ejecutivo Federal, acompañando en su caso, la propuesta que haya aprobado el Pleno de la Sala Superior, a efecto de que, conforme lo establecen los artículos 4 y 5 de esta Iniciativa de Ley, se disponga el nombramiento correspondiente, ya sea que se vuelva a designar al Magistrado de que se trate, o bien, se nombre a un nuevo Magistrado en sustitución del anterior.

Es pertinente señalar que la propuesta del Pleno de la Sala Superior mencionada en el párrafo anterior, se encuentra prevista entre las facultades del Pleno según se desprende del artículo 18, fracción IV, de este proyecto de Ley, precedida de la evaluación que haga la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, según se establece en el artículo 41, fracción III, de la presente Iniciativa, la cual se basará en elementos objetivos y datos estadísticos sobre el desempeño del cargo.

Por cuanto hace a las faltas de los Magistrados de Tribunal, consideramos que la Ley en vigor contiene algunas ambigüedades en lo que respecta a las ausencias de los juzgadores; en la Iniciativa que nos ocupa se pretenden señalar las acciones que habrán de seguirse para cada uno de los casos en que se deban cubrir dichas faltas, ya sean temporales o definitivas, tanto de los Magistrados de la Sala Superior como de los de Sala Regional, así como también se determinan los servidores públicos que habrán de cubrir dichas ausencias y el procedimiento a seguir para las designaciones correspondientes.

En ese orden de ideas, esta Iniciativa propone, a diferencia de la Ley vigente, que las faltas definitivas de cualquiera de los Magistrados del Tribunal sean comunicadas de inmediato por el Presidente del Tribunal al Ejecutivo Federal, para que éste proceda a nombrar a los Magistrados que cubran dichas ausencias. No pasa desapercibido que el Pleno del Tribunal podrá hacer la propuesta correspondiente para estos casos.

Por otro lado, y a efecto de dar continuidad al funcionamiento de las Salas Regionales, esta Iniciativa sugiere como una nueva regla para normar los casos de faltas definitivas de Magistrados de dichas Salas, que las mismas sean cubiertas temporalmente por los Magistrados Supernumerarios de Salas Regionales hasta que se efectúe el nuevo nombramiento en los términos señalados. En estos casos, será la Junta de Gobierno y Administración la que adscriba a los Magistrados Supernumerarios en aquellas Salas en donde se presente la falta definitiva del titular de la ponencia.

En lo que respecta a las faltas temporales de Magistrados de las Salas Regionales, esta Iniciativa propone dos mecanismos a efecto de que las mismas sean cubiertas: a) las faltas que se susciten hasta por un mes, serán cubiertas por el Primer Secretario del Magistrado ausente y, b) las faltas superiores a un mes, se cubrirán por los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional.

Los supuestos detallados en los párrafos anteriores, tienen como objetivo brindar mayor seguridad jurídica a las actuaciones de las Salas Regionales en los casos de faltas de los titulares de sus ponencias, ya que se señala con claridad la manera en que se cubrirán las faltas temporales, así como el procedimiento a seguir para el caso de que la falta temporal se vuelva definitiva.

Igualmente, esta Iniciativa retoma el supuesto mediante el cual se turnarán y reasignarán los expedientes en caso de faltas temporales, excusas o recusaciones de los Magistrados de Sala Superior, conforme lo establezca el Reglamento Interior del Tribunal.

Como se ha señalado, en esta Iniciativa se propone la creación de la Junta de Gobierno y Administración, como el órgano del Tribunal encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, el cual se integra por el Presidente del Tribunal, por dos Magistrados de Sala Superior y por dos Magistrados de Sala Regional.

i) Incorporación de Magistrados Supernumerarios de Sala Regional

A efecto de sustituir a los dos Magistrados de Sala Regional que integran la Junta de Gobierno y Administración, así como para cubrir las faltas de los Magistrados de Sala Regional en los casos señalados en esta Iniciativa, se propone que el Tribunal cuente con cinco Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, los cuales cumplirán con las responsabilidades que han quedado señaladas y en el caso de que no se encuentren cubriendo dichas faltas, desempeñarán las labores que les encomiende el Pleno de la Sala Superior.

En efecto, la Junta de Gobierno y Administración, según se señala en el artículo 40, fracción VI, de este proyecto de Ley, elegirá a los Magistrados Supernumerarios que suplirán a los Magistrados de Sala Regional que integren la referida Junta, así como los que cubrirán las ausencias de los Magistrados de Sala Regional, conforme se propone en esta Iniciativa.

Como ha quedado establecido, las funciones primordiales de los Magistrados Supernumerarios consistirán en cubrir de manera provisional las faltas definitivas de los Magistrados de Sala Regional hasta que el Presidente de la República realice el nuevo nombramiento, así como cubrir las faltas temporales superiores a un mes de los citados Magistrados de Sala Regional, con lo que se evita la generación innecesaria de cargas laborales derivadas de la ausencia de uno de los miembros de las ponencias.

Por otra parte, como una garantía para la independencia e imparcialidad de los Magistrados del Tribunal, se conserva la disposición hoy vigente relativa a la prohibición de reducir los emolumentos de los Magistrados durante el ejercicio de sus encargos.

j) Sistema profesional de carrera jurisdiccional

La Iniciativa prevé la instrumentación de un sistema profesional de carrera jurisdiccional, basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el cual comprenderá a los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y Oficiales Jurisdiccionales, pero no así a los Magistrados de Sala Superior y de Salas Regionales, cuyo nombramiento y la aprobación del mismo, como ya se explicó, se conservan como atribuciones del Presidente de la República y de esta Cámara de Senadores, respectivamente.

Pensamos que el servicio de carrera es un instrumento fundamental de las administraciones públicas modernas para permitir que en el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos se procure satisfacer a cabalidad los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir el desempeño de sus funciones.

En el Poder Judicial de la Federación, el sistema de carrera judicial ha mostrado con creces su eficacia. Los promotores de la presente Iniciativa creemos que este modelo debe ser el que guíe la implementación de la carrera jurisdiccional en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Será el Pleno de la Sala Superior, en todo caso, el encargado de expedir el Estatuto de la Carrera Jurisdiccional, guiado por los principios que se establezcan en la Ley.

Además de la carrera jurisdiccional, y con base en los mismos principios que la rigen, en esta Iniciativa de Ley se establece la posibilidad de que el Tribunal, a través de la Junta de Gobierno y Administración, establezca un sistema de carrera análogo para los servidores públicos no jurisdiccionales.

En concordancia con lo anterior, la Iniciativa establece los requisitos para acceder al cargo de Secretario de Acuerdos, Actuario u Oficial Jurisdiccional. Siguiendo la misma lógica subyacente a la necesidad de exigir experiencia en materia administrativa a los Magistrados del Tribunal, en este artículo se establece el requisito de un mínimo de tres años de experiencia en materia fiscal o administrativa para los Secretarios de Acuerdos, y un mínimo de dos años para los Actuarios.

Por otra parte, y con el propósito de no limitar injustificadamente el ejercicio propio de la profesión de los servidores públicos jurisdiccionales del Tribunal, este proyecto prevé que éstos pueden ejercerla no sólo en causa propia, sino también en representación de su cónyuge, concubina o concubinario, adoptante o adoptado, o de sus parientes por consanguinidad hasta el cuarto grado. Todo ello, en el marco del régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Tribunal, que se propone en el Capítulo VIII de la presente Iniciativa legal.

El último artículo del Capítulo I de la Iniciativa que nos ocupa, busca elevar a nivel legal un sistema que actualmente funciona con eficacia, derivado de disposiciones que se contienen en el vigente Reglamento Interior del Tribunal. Nos referimos al registro de peritos, que auxilian al Tribunal con el carácter de peritos terceros y realizan una labor de la mayor importancia para la adecuada impartición de justicia, dado el elevado nivel técnico de muchas de las materias de la competencia de este órgano jurisdiccional. Para la integración de este registro, y para la designación de peritos y el pago de sus honorarios, la Iniciativa establece que se estará a los lineamientos que señale el Pleno de la Sala Superior en el Reglamento Interior del Tribunal. En la Iniciativa se plantea que corresponderá a la Junta de Gobierno y Administración llevar el registro de los peritos del Tribunal y mantenerlo actualizado.

Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

En lo que respecta a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es importante señalar que en la presente Iniciativa se hace una precisión, para establecer que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra resoluciones en materia administrativa sobre la interpretación y el cumplimiento de contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Cabe aclarar que el texto de la Ley Orgánica vigente sólo hace referencia a los contratos de obra pública celebrados por las dependencias.

Asimismo, se actualizan las competencias del Tribunal y, por ello, se le faculta para conocer sobre los juicios contra resoluciones dictadas en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, por las que se niegue la indemnización, o bien, cuando ésta se estime insuficiente, así como respecto de aquéllas que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación de actos de la Administración Pública Federal.

Dado que las Secciones Jurisdiccionales de la Sala Superior tienen facultades para conocer sobre juicios relacionados con resoluciones fundadas en tratados o acuerdos internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial, se precisa que la misma atribución también queda comprendida para el Pleno de la Sala Superior.

Actualmente el Tribunal conoce de juicios relativos a resoluciones que configuren negativa ficta por el transcurso de los plazos que establecen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las disposiciones aplicables. Sin embargo, con objeto de dar certeza y seguridad jurídicas, se propone que, ante la ausencia de plazo en el ordenamiento legal de que se trate, la negativa ficta se configure en el plazo de tres meses.

En todo caso, se conserva la disposición vigente en el sentido de que no será aplicable el plazo antes referido, en los casos en que se pudieren afectar los derechos de tercero que se encuentren reconocidos en un registro o anotación ante alguna autoridad administrativa.

Es de destacar que se faculta al Tribunal para conocer de las resoluciones administrativas favorables a un particular en materia de acceso a la información pública gubernamental. Ello, toda vez que se considera de suma importancia dotar a las autoridades administrativas de la posibilidad de acudir ante una instancia jurisdiccional cuando considere que la autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental ha excedido sus atribuciones, o bien, haya resuelto en contravención a la ley.

En este sentido, se amplían los supuestos en que las autoridades podrán acudir al Tribunal para solicitar la anulación de resoluciones que beneficien a un particular, lo que reconoce el derecho de acción otorgado a las autoridades de la Administración Pública Federal en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1º de enero del presente año.

Finalmente y, en virtud de lo dispuesto en el ordenamiento legal citado en el párrafo que antecede, se faculta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer sobre los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

Esta ampliación de competencia al Tribunal no hace sino reconocer lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pero, en todo caso, se estima que debe entenderse en el sentido del otorgamiento de facultades al órgano jurisdiccional para resolver sobre la legalidad del acuerdo o decreto de carácter de general, mas no así sobre su constitucionalidad, por tratarse de facultades reservadas al Poder Judicial de la Federación.

Órganos que conforma el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Como se señaló anteriormente, dada la ampliación de competencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es preciso reformular su organización y estructura.

a) Sala Superior del Tribunal

En tal virtud, la presente Iniciativa contempla que la Sala Superior del Tribunal oriente sus actividades, principalmente, a las cuestiones jurisdiccionales, sin perder por ello su carácter de órgano superior y rector del Tribunal, por lo que se propone que conserve facultades para resolver sobre las cuestiones administrativas más importantes.

Además, la Sala Superior podrá actuar en dos Secciones Jurisdiccionales, cuyas competencias serán definidas, tanto por la Ley como por el propio Pleno de la Sala Superior.

Cabe destacar que la creación de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, con el carácter de órgano con autonomía técnica y de gestión, no se desvincula absolutamente de la Sala Superior, pues de ser así, antes de lograr una adecuada administración del Tribunal, podría provocarse una franca desorganización. Por ello, la intención de la presente Iniciativa es que ambos órganos se complementen entre sí.

En este sentido, dado que se propone que dos Magistrados de la Sala Superior se integren a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, se estima necesario ampliar el número de Magistrados de la propia Sala Superior, para quedar en trece, de los cuales once integrarán el Pleno de ésta para la atención de todos los asuntos que le competan.

Ahora bien, los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal no conocerán de cuestiones jurisdiccionales, pero podrán integrarse al Pleno de la Sala Superior para conocer de los aspectos administrativos más relevantes que compete a éste resolver.

A este respecto y, nuevamente en función de la necesaria complementación entre la Sala Superior y la Junta de Gobierno y Administración, se reservan para resolución de la primera, a propuesta de la segunda, lo siguiente:

- La aprobación y expedición del Reglamento Interior del Tribunal, en el que se incluyan los aspectos relativos a la distribución de Salas regionales; competencia de las secciones y de las Salas regionales; número, sede y circunscripción de estas últimas, y criterios para el ejercicio de la facultad de atracción.
- La expedición del Estatuto de Carrera del personal jurisdiccional.
- El someter a consideración del C. Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previa evaluación, precisamente, de la Junta de Gobierno y Administración.
- La elección de los Magistrados, tanto de la propia Sala Superior como de las Salas Regionales, que integrarán la Junta de Gobierno y Administración.

Asimismo, los dos Magistrados de la Sala Superior que integren la Junta de Gobierno y Administración también podrán integrarse al Pleno de aquélla, para la elección del Presidente del Tribunal.

Es de advertir que para los casos antes señalados, así como aquéllos en que por su naturaleza así se requiera, las sesiones del Pleno de la Sala Superior serán privadas.

Por cuanto hace a la competencia de la Sala Superior del Tribunal, la presente Iniciativa conserva las disposiciones de la Ley vigente. Sin embargo, se reserva para conocimiento de la Sala Superior los juicios relativos a las sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración a los Magistrados del Tribunal, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ello, toda vez que la citada Junta tendrá a su cargo las funciones de disciplina del personal jurisdiccional del Tribunal.

A este respecto, es de advertir que los juicios promovidos por sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración a los demás servidores públicos de carrera jurisdiccional del Tribunal, serán del conocimiento de las Secciones Jurisdiccionales de la Sala Superior.

b) Secciones Jurisdiccionales

Con relación a las Secciones Jurisdiccionales de la Sala Superior, la presente Iniciativa mantiene prácticamente las mismas disposiciones del régimen vigente, con dos salvedades. La primera, relativa a la duración de los Presidentes de las Secciones referidas, la cual se amplía para quedar en dos años, con objeto de dar mayor uniformidad y consistencia a los criterios que adopten. La segunda, relativa a la facultad de los Presidentes para remitir al Presidente del Tribunal las excusas y recusaciones de los Magistrados que integren la Sección Jurisdiccional, a fin de que resuelva lo conducente.

c) Presidente del Tribunal

Respecto del Presidente del Tribunal, esta Iniciativa propone ampliar la duración de su encargo para quedar en tres años. Ello, con objeto de dar una mayor continuidad y uniformidad en las políticas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Con relación a sus facultades, la presente Iniciativa conserva las establecidas en el régimen vigente, salvo las relativas a los aspectos administrativos que, en términos de esta propuesta, pasarían a la competencia de la Junta de Gobierno y Administración, tales como las medidas en materia de administración, finanzas y presupuesto, recursos humanos, licencias del personal, servicio de carrera y otras que, por su naturaleza, deben quedar en un órgano administrativo específico.

d) Salas Regionales

Por cuanto hace a las Salas Regionales que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se conservan las disposiciones relativas a su integración y a los asuntos respecto de los cuales deberán emitir la resolución correspondiente.

Por lo que corresponde a las cuestiones relativas a las regiones, número de Salas, sede, circunscripción territorial, distribución de competencias y, en su caso, especialidad, se establece que serán las que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya expedición corresponde al Pleno, a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal.

Se modifica el criterio para determinar los asuntos que las Salas Regionales conocerán por cuestión de territorio, estableciendo que conocerá la Sala Regional con sede en el lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, salvo en los casos de empresas que formen parte del sistema financiero, o tengan el carácter de controladoras o controladas, y determinen su resultado fiscal consolidado, así como en los casos en que el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país; en tales situaciones, será competente la Sala Regional con sede en el lugar donde se encuentre la autoridad que haya emitido la resolución impugnada.

Junta de Gobierno y Administración

Con la finalidad de que la Sala Superior del Tribunal se concentre en su función jurisdiccional y en la atención de los asuntos administrativos más relevantes, es importante dotarlo de un órgano administrativo encargado del gobierno y adecuado manejo de las cuestiones administrativas, para descargar el trabajo que sobre este tema realiza actualmente el Pleno del Tribunal. Por ello, la presente Iniciativa propone la creación de la Junta de Gobierno y Administración.

a) Integración

La figura de la Junta de Gobierno y Administración viene a complementar las funciones del Tribunal, y tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión. La Junta de Gobierno y Administración se integrará por el Presidente del Tribunal, dos Magistrados de la Sala Superior y dos de Sala Regional, resaltando que las funciones jurisdiccionales que dejen de realizar estos últimos dos, serán ejercidas por igual número de Magistrados Supernumerarios, para que los integrantes de la Junta se dediquen primordialmente al Gobierno y administración del Tribunal.

A fin de escalonar los períodos de los miembros de la Junta de Gobierno y Administración, en lo que atañe a su primera integración, el régimen transitorio propuesto establece que al hacer la elección de los Magistrados que deban integrarlo, por única ocasión y para hacerlo compatible con lo dispuesto en el artículo 40 de la Iniciativa, se elegirá a un Magistrado de Sala Superior y a un Magistrado de Sala Regional que durarán tres años en su cargo en la Junta de Gobierno y Administración.

Los razonamientos que justifican la creación de la Junta de Gobierno y Administración son similares a los que en su momento sirvieron para la creación del Consejo de la Judicatura Federal, mediante diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, argumentándose en su exposición de motivos que es conveniente concentrar la labor de los jueces, Magistrados y ministros en cuestiones de carácter eminentemente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

De las atribuciones que tiene establecidas actualmente el Pleno del Tribunal y las funciones del Presidente del Tribunal, se plantea que serían complementadas por las que se le otorgarían a la Junta de Gobierno y Administración, como la relativa a la elaboración y propuesta del Reglamento Interior del Tribunal y expedir los acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, así como formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal.

En este mismo sentido, la Iniciativa destaca como facultades nuevas que ejercería la Junta de Gobierno y Administración, llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y el número de las Salas Regionales, así como materias específicas de competencia de las Secciones Jurisdiccionales o de las Salas Regionales; elegir y adscribir, de entre los Magistrados Supernumerarios a los que habrán de suplir a los Magistrados de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración, así como los que cubrirán las ausencias de los Magistrados de Sala Regional; y proponer para aprobación del Pleno de la Sala Superior el Estatuto de Carrera.

Respecto de esta última facultad que se propone a la Junta de Gobierno y Administración, cabe destacar que se lograría la profesionalización de los miembros integrantes del Tribunal, y con ello se fortalecería su autonomía y función jurisdiccional. Es importante institucionalizar la continuidad del personal del Tribunal, que garantizaría con las excepciones establecidas en Ley, la permanencia de aquellos elementos que han demostrado su capacidad, eficiencia y honestidad, por lo que sería óptima la continuación de sus actividades, al margen de favoritismos o de criterios discrecionales en la designación de sus miembros, lo que coadyuvaría a su preparación que requiere la alta especialización de su función.

Se señala que dentro del sistema que será implementado por el Estatuto de Carrera, se contempla a los secretarios de acuerdos, secretarios adjuntos de acuerdos, actuarios y oficiales jurisdiccionales, con lo que se garantizaría la oportunidad para la mayoría de los integrantes del Tribunal.

La Junta de Gobierno y Administración deberá constituir un fondo con objeto de que se realice un pago de retiro único e irrepetible a los Magistrados del Tribunal con motivo del término de su nombramiento, cuando hayan prestado sus servicios con tal carácter durante quince o más años, siempre que exista disponibilidad presupuestal.

Dentro del marco de responsabilidades de sus miembros, se otorga a la Junta de Gobierno y Administración la facultad para resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la Iniciativa, para imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sobre este mismo tema, se propone que la Junta de Gobierno y Administración también resuelva el recurso de revocación interpuesto por los servidores públicos a que se refieren las fracciones citadas en este párrafo, en contra de las resoluciones dictadas por ella misma, en las que se finquen responsabilidades y se impongan sanciones, en término de la Ley citada.

En cuanto a la figura del Contralor, la Iniciativa homologa sus facultades con las de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, establecidas en el artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, destacando la resolución sobre responsabilidades de los servidores públicos que ejercen funciones no jurisdiccionales, así como para imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes; vigilar el cumplimiento de los acuerdos y demás normas que expida la junta de Gobierno y Administración; comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos del Tribunal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos, entre otras.

También es de destacar que la presente Iniciativa propone establecer un catálogo de infracciones administrativas relacionadas con las funciones jurisdiccionales, de manera similar a como se hace en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Respecto de los servidores públicos del Tribunal, como los Secretarios de Acuerdos, Secretarios Adjuntos de Acuerdos y Actuarios, conservan fundamentalmente las mismas facultades que tienen otorgadas conforme la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente.¹¹

De la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se advierte la necesidad de reestructura del Tribunal derivada del incremento de su competencia. Asimismo se propone la creación de una Junta de Gobierno y Administración que se ocupe de las cuestiones técnicas y administrativas, de vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, a efecto de que el Pleno del Tribunal se limitara estrictamente a las cuestiones jurisdiccionales.

A la par de la Institución de la Junta de Gobierno y Administración, se crearon las figuras de Magistrados Supernumerarios y de Oficial Jurisdiccional, así como el Sistema Profesional de Carrera.

En lo relativo al Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, objeto de análisis del presente trabajo, la iniciativa prevé la instrumentación del mismo basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, comprendiendo únicamente a los secretarios de acuerdos, actuarios y oficiales jurisdiccionales, no así a los magistrados de Sala Superior y de Salas Regionales, ya que argumenta sus nombramientos y la aprobación de los mismos, se conservan como atribuciones del presidente de la República y de la Cámara de Senadores.

Instituye el Sistema Profesional de Carrera como un instrumento fundamental de las administraciones públicas modernas para permitir que en el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos se procure satisfacer a cabalidad los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir el desempeño de sus funciones.

De igual forma se previó el establecimiento de un sistema de carrera análogo para los servidores públicos no jurisdiccional

¹¹ CÁMARA DE SENADORES DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN. Gaceta del Senado en <http://www.senado.gob.mx/gace2.php?sesion=2006/02/09/1&documento=16>, revisado en agosto de 2008.

Por lo que respecta a la competencia del Tribunal, fue modificada, preservando de manera general los lineamientos establecidos en la Ley de 1995, sin embargo se extiende su competencia como se verá más adelante en el apartado correspondiente, además de que se le brinda, adoptando lo ya señalado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, competencia para tener conocimiento sobre los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

En este orden de ideas, la Nueva Ley modificó, en algunas partes, la estructura orgánica del Tribunal, por lo que actualmente está integrado por: **Sala Superior, Salas Regionales, y la Junta de Gobierno y Administración.** Esta última no estaba contemplada en la derogada ley Orgánica del Tribunal de 1995 (artículo 2º de la Ley Orgánica).

Los servidores públicos que conforman al Tribunal son (artículo 3º de la Ley Orgánica):

- I. Magistrados de Sala Superior;
- II. Magistrados de Sala Regional;
- III. Magistrados Supernumerarios de Sala Regional;
- IV. Secretario General de Acuerdos;
- V. Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
- VI. Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;
- VII. Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
- VIII. Actuarios;
- IX. Oficiales Jurisdiccionales;
- X. Contralor Interno;
- XI. Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares;
- XII. Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa, y
- XIII. Los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el Reglamento Interior del Tribunal.

Los **magistrados** del Tribunal son nombrados por el presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en casos de recesos de la primera. Los requisitos para ser magistrados son:

- Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad;
- Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- Ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nombramiento;
- Contar con notoria buena conducta;
- Ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes del nombramiento, y
- Contar como mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

De acuerdo a la Nueva Ley Orgánica los **magistrados de Sala Superior** duran en sus funciones quince años improrrogables. De lo que desprende que en esencia la regla en cuanto a la duración de las funciones de los magistrados de la Sala Superior, es la misma, ya que en la anterior ley, los magistrados duraban en su cargo seis y podían ser reelectos por nueve años más.

Los **magistrados de Sala Regional** y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional duran en su cargo diez años, y una vez que terminen su período pueden ser considerados para nuevos nombramientos, mientras que los magistrados supernumerarios, una vez concluido su período no pueden ser nombradas nuevamente para ocupar dicho cargo.

Ahora bien, la ley derogada, establecía que el cargo de Magistrado de Sala Regional sería de seis años, pudiendo ser reelectos por un período de seis años más, y si al final de éste período eran ratificados nuevamente adquirirían la condición de inamovibles, situación que fue reformada por la Nueva Orgánica en estudio (artículo 5° de la Ley Orgánica).

Los magistrados pueden ser removidos de su cargo por el presidente de la República, sólo en los casos de responsabilidad, de acuerdo las disposiciones legales, o cuando se dejaren de satisfacer los requisitos señalados anteriormente para ser magistrados, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resolución por el Pleno de la Sala Superior. Mientras que son causas de retiro forzoso de los magistrados padecer incapacidad física o mental para desempeñar su cargo, o cumplir setenta y cinco años de edad.

Las reglas para el caso de falta de los magistrados son las siguientes:

- a) Las faltas definitivas de los magistrados durante el período para el cual fueron nombrados, se deben comunicar de inmediato al presidente de la República, a quien el presidente del Tribunal someterá a su decisión la propuesta aprobada por el Pleno de la Sala Superior para que se proceda al nombramiento de los magistrados que cubrirán las faltas.
- b) Cuando se trate de falta definitivas de magistrados de Sala Regional serán cubiertas por los Magistrados Supernumerarios de la Sala Regional adscritos a la Junta de Gobierno y Administración, hasta que se realice el nuevo nombramiento en los términos legales.
- c) Las faltas temporales de los Magistrados de las Salas Regionales que duren hasta un mes, se suplirán por el primer Secretario del Magistrado ausente, y cuando la falta exceda de este plazo, será suplido por los Magistrados Supernumerarios.
- d) Cuando esté por concluir el período de un Magistrado el presidente del Tribunal someterá al presidente de la República, con tres meses de anticipación, una propuesta aprobada por el Pleno de la Sala Superior (artículo 8° de la Ley Orgánica).

Ahora bien, cabe mencionar que la figura de **Magistrado Supernumerario** no estaba contemplada en la Ley derogada. Por su parte, la nueva ley establece que el Tribunal contará con cinco magistrados Supernumerarios de Sala Regional, mismos que tienen como función sustituir a los magistrados de Sala Regional durante sus faltas, así como a los dos magistrados de la Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración, por el tiempo que de su cargo (artículo 9º de la Ley Orgánica).

El artículo 11 de la Nueva Ley establece como requisitos para ser Secretario de Acuerdos los siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad;
- II. Ser mayor de veinticinco años de edad;
- III. Contar con reconocida buena conducta;
- IV. Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, y
- V. Contar como mínimo con tres años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

3.2.1. SALA SUPERIOR.

Antes de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estaba compuesto por once magistrados. Ahora dicha Sala Superior está integrada de trece magistrados, de los cuales once ejercen funciones jurisdiccionales y dos forman parte de la Junta de Gobierno y Administración.

La Sala Superior actúa en Pleno y en dos Secciones, siendo que los dos magistrados que integren la Junta de Gobierno y Administración no forman parte ni del pleno ni de las dos secciones (artículo 16 de la Ley Orgánica).

El **presidente del Tribunal** debe ser electo por el Pleno de la Sala Superior en la primera sesión de cada año, el cargo dura tres años, y no puede ser reelecto para el período inmediato siguiente (artículo 28 de la Ley Orgánica).

Las facultades del presidente del Tribunal son:

- I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades y delegar las facultades que el ejercicio de esta función requiera en términos de las disposiciones aplicables;
- II. Despachar la correspondencia del Tribunal;
- III. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, dirigir sus debates y conservar el orden en éstas;
- IV. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que considere necesario;
- V. Autorizar, junto con el Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior, y firmar el engrose de las resoluciones;
- VI. Ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, a efecto de someterlos al Pleno para su resolución;
- VII. Dictar los acuerdos y providencias de trámite necesarios, cuando se beneficie la rapidez del proceso;
- VIII. Tramitar los incidentes y los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno;
- IX. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones del Pleno;
- X. Presidir las sesiones de la Sección que lo requiera para integrar el quórum;
- XI. Fungir provisionalmente como Presidente de Sección, en los casos en que ésta se encuentre imposibilitada para elegir a su Presidente;

XII. Rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados al Pleno, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios;

XIII. Tramitar y someter a la consideración del Pleno las excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal;

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

XV. Las demás que establezcan las disposiciones aplicables.

En mérito de lo anterior, se advierte que se le restaron al presidente del Tribunal las funciones administrativas, toda vez que las mismas se le delegaron a la Junta de Gobierno y Administración, no es óbice que el presidente del tribunal lo sea también de la Junta.

El presidente será suplido alternativamente, cada treinta días naturales, en orden alfabético por los presidentes de las Secciones, en caso de falta temporal. Cuando la falta sea definitiva, el pleno debe elegir nuevo presidente para concluir el período de que se trate, no estando impedido el magistrado designado para ser reelecto para el siguiente período (artículo 29 de la Ley Orgánica).

Las funciones del **Secretario General de Acuerdos** casi permanecieron intactas. Entre sus atribuciones se encuentran: acordar con el Presidente la programación de las sesiones del Pleno, dar cuenta en las sesiones del Pleno de de los asuntos que se sometan a su consideración, debiendo tomar votación de sus integrantes y formular el acta relativa, así como comunicar las decisiones que se acuerden. Asimismo debe revisar los engroses de las resoluciones del Pleno, autorizándolos en conjunto con el Presidente, por otro lado debe llevar el turno de los Magistrados que deban formular ponencias para

resolución del Pleno, dirigir los archivos de Sala Superior, y dar fe y expedir certificados de las constancias que obran en el expediente de la Sala Superior (artículo 47 de la Ley Orgánica).

Mientras que, a los **Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior** les corresponde auxiliar a los magistrados al que están adscritos en la formulación de los proyectos de las resoluciones; deben autorizar con su firma las actuaciones del magistrado ponente, efectuar las diligencias que les corresponde al Magistrado que están adscrito y que deban realizarse fuera del local de la Sala Superior; dar fe y certificación de las constancias que obren en los expedientes de la Ponencia a la que estén adscritos, de lo que se advierte que posee las mismas atribuidas en la Ley derogada (artículo 49 de la Ley Orgánica).

3.2.1.1. PLENO.

El pleno está integrado por el Presidente del Tribunal y por diez magistrados de Sala Superior, entre las facultades del Pleno están las siguientes:

I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;

II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;

III. Expedir el Estatuto de Carrera a que se refiere el párrafo segundo del artículo 10 de esta Ley;

IV. Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración conforme a lo previsto por el artículo 40 de esta Ley;

V. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;

VI. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;

VII. Designar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios Adjuntos de las Secciones y al Contralor Interno, a propuesta del Presidente del Tribunal;

VIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;

IX. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

X. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;

XI. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

XII. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

XIII. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;

XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta Ley;

XV. Las que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos, y

XVI. Las demás que establezcan las leyes (artículo 18 de la Ley Orgánica).

Cabe señalar que, por lo que se refiere a las facultades apuntadas en las fracciones I, II, III, IV y V, participaran, todos los magistrados que integran la Sala Superior, incluyendo a los dos magistrados que integran la Junta de Gobierno y Administración.

Las sesiones del Pleno son públicas, a menos que por la naturaleza del asunto, los magistrados decidan que sean privadas, así como en los casos previstos en las fracciones I a IX del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, cuando se trate de elegir al presidente del Tribunal; aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal; de la expedición el Estatuto de Carrera; de elegir a los magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que integrarán la Junta de Gobierno y Administración; de aprobar y someter a consideración del presidente de la República propuesta para nombramiento de magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración; de fijar y en su caso cambiar la descripción de los

magistrados de las Secciones; de designar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios Adjuntos de las Secciones y al Contralor Interno, a propuesta del presidente del Tribunal; de la resolución de aquéllas situaciones de interés general para el Tribunal, no encomendada a otro órgano; y el establecimiento, modificación y suspensión de la jurisprudencia del Tribunal (artículo 20 de la Ley Orgánica).

Las sesiones del Pleno deben ser integradas por un *quórum* de por lo menos, siete magistrados para que las mismas tengan validez, asimismo los debates deben ser dirigidos por el presidente del Tribunal; sus resoluciones se deben tomar por mayoría de votos de los magistrados presentes, mismos que deben abstenerse de votar a menos que exista impedimento legal, si hay empate, el asunto debe diferirse para la sesión en que asista la totalidad de los magistrados o cuando la composición del quórum tenga composición impar, y en caso de no aprobarse un proyecto por tercera vez, se debe cambiar de ponente (artículo 19 y 21 de la Ley Orgánica).

3.2.1.2. SECCIONES.

Por su parte, las Secciones se integran de acuerdo a lo establecido por el artículo 22 de la nueva Ley Orgánica, por cinco magistrados de Sala Superior, el presidente del Tribunal no forma parte de ninguna de las Secciones, salvo cuando no se conforme el quórum, en este caso, el presidente debe presidir la sesión, o cuando la sección no elija presidente, en cuyo caso el presidente del tribunal será provisionalmente el presidente de la sección, hasta que se haga la elección.

Las facultades de las Secciones son:

I. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;

II. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables;

III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

IV. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

VII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, y

VIII. Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.

Es importante destacar que se le concedió a las Secciones la facultad para conocer de los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal en contra de las sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración.

Así mismo, se le otorgó competencia para conocer de los conflictos de competencia entre las Salas Regionales, facultad que correspondía anteriormente al Pleno.

El quórum que se requiere para la validez de las sesiones de las Secciones, es de cuatro magistrados, las cuales deben ser presididas por el presidente, las mismas serán públicas a menos que se traten cuestiones que afecten la moral o el interés público, lo establezcan la ley, o por acuerdo de los magistrados de la Sección.

Las resoluciones de dichos órganos deben ser tomadas por la mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no se pueden abstener de votar, a menos de que exista causa de impedimento legal: si existe un empate, el asunto se diferirá para la sesión en que asista la totalidad de sus miembros, y el proyecto debe de cambiar de ponente, cuando en dos sesiones no se apruebe (artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica).

El artículo 26 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal establece que los **Presidentes de las Secciones** deben ser designados por sus integrantes, en la primera sesión privada de cada año, éstos durarán en su cargo un año, y no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente. Las faltas temporales del magistrado presidente, debe ser suplida por el magistrado de la Sección en base al orden alfabético de sus apellidos, en caso de falta definitiva se debe designar un presidente para concluir el período, sin que el magistrado designado esté impedido para ser nuevamente designado en el período siguiente.

Entre las facultades de los presidentes de las Secciones se encuentran: atender la correspondencia de la Sección; convocar a sesiones, dirigir los debates; autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos, así como firmar los engroses de las resoluciones; rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados a la Sección, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios; tramitar los incidentes, recursos, aclaraciones de sentencias, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante la Sección; enviar al Presidente del Tribunal las excusas, excitativas de justicia y

recusaciones de los Magistrados que integren la Sección, para efectos de turno; dictar los acuerdos y providencias de trámite necesarios cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso; imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección; ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, a efecto de someterlos a la Sección para su resolución; así como las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables (artículo 27 de la Ley Orgánica).

Por su parte, a los **Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones**, les esta encomendado acordar las sesiones con el presidente de la Sección, dar cuenta en las sesiones de la Sección de los asuntos que se sometan a su consideración, tomar la votación de sus integrantes, formular el acta relativa y comunicar las decisiones que se acuerden, también le esta encomendado el engrose de las resoluciones de la Sección, debiéndolas autorizar en unión con el presidente de la Sección, asimismo debe llevar el turno de los magistrados que deban formular las ponencias, estudios y proyectos para las resoluciones de las Secciones (artículo 48 de la Ley Orgánica).

3.2.2. SALAS REGIONALES.

El Tribunal esta integrado por Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que determina el Reglamento del Tribunal. Las Salas Regionales están integradas por tres magistrados.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal, el territorio nacional se divide en las siguientes regiones con los límites territoriales siguientes:

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

- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. 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;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.
- XXI. Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

La sede, denominación y el número de Salas de las regiones mencionadas son actualmente las siguientes (artículo 24 del Reglamento Interior):

- I. Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;
- II. Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;

- IV.** Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;
- V.** Región del Norte-Centro II: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;
- VI.** 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, Estado de Nuevo León;
- VII.** Región de Occidente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;
- VIII.** Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;
- IX.** Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;
- X.** Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;
- XI.** 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, Estado de México;
- XII.** Región de Oriente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;
- XIII.** Región del Golfo: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;
- XIV.** Región del Pacífico: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;
- XV.** Región del Sureste: Una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca.
- XVI.** Región Peninsular: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;

XVII. 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, Distrito Federal;

XVIII. Región del Golfo Norte: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;

XIX. Región Chiapas-Tabasco: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;

XX. Región del Caribe: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

Los presidentes de la Sala Regional deben ser designados por los magistrados que integren la Sala en la primera sesión de cada ejercicio, con duración en el cargo de un año y no pueden ser reelectos para el ejercicio inmediato posterior. En caso de falta temporal, el presidente será suplido por los magistrados de la Sala en orden alfabético de sus apellidos, y cuando se trate de falta definitiva se designará un nuevo magistrado para que concluya el período del magistrado faltante (artículo 36 de la Ley orgánica).

Las facultades de los magistrados de las Salas Regionales de acuerdo a lo establecido por el artículo 37 de la Nueva Ley son las siguientes:

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

II. Rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados a la Sala, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios;

- III. Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir que se guarde el respeto y consideración debidos e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias;
- IV. Enviar al Presidente del Tribunal las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados que integren la Sala;
- V. Realizar los actos jurídicos o administrativos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados que la integran;
- VI. Proporcionar oportunamente a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala;
- VII. Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala;
- VIII. Verificar que en la Sala se aplique en sus términos el Sistema de Control de Juicios;
- IX. Vigilar que sean subsanadas las observaciones formuladas a la Sala Regional durante la última visita de inspección;
- X. Proponer a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal se imponga una multa al actuario que no cumpla con sus obligaciones legales durante la práctica de las notificaciones a su cargo, y
- XI. Las demás que establezcan las disposiciones aplicables.

Entre las nuevas funciones del Presidente del Tribunal, están la de enviar al Presidente del Tribunal las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados que integren la Sala, así como proponer a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal se imponga una multa al actuario que no cumpla con sus obligaciones legales.

Asimismo, el artículo 28 del Reglamento Interior del Tribunal, aún vigente, establece como obligaciones del presidente de la Sala Regional

I. Proveer lo que legalmente proceda para que los juicios que se tramiten ante la Sala no permanezcan inactivos;

II. Turnar a la Comisión encargada de evaluar el funcionamiento del Sistema Integral de Control de Juicios las propuestas de modificación para su actualización, que formulen los Magistrados Instructores;

III. Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los hechos que puedan ser constitutivos de delito y comunicarlo a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para los efectos a que haya lugar;

IV. Recibir para su custodia los documentos que las partes entreguen con motivo de las medidas cautelares y de las suspensiones;

V. Los demás que establezcan las leyes y el presente Reglamento.

Los asuntos que sean competencia de las Salas Regionales deben ser instruidas por turno, por los magistrados que integran la Sala de que se trate, y para la resolución de los asuntos deben sesionar los magistrados siendo requisito indispensable para la validez de las sesiones la presencia de los tres magistrados, mientras que para resolver basta la mayoría de votos.

Las sesiones, diligencias y audiencias de las Salas Regionales, deben ser públicas, sin embargo las sesiones para elegir al presidente de la Sala, se ventilen cuestiones administrativas o se traten de cuestiones que afecten la moral o el interés público se celebrarán en sesiones privadas (artículo 35 de la Ley Orgánica).

Las atribuciones de los magistrados instructores son las siguientes (artículo 38 de la Ley Orgánica):

I. Admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o su ampliación, si no se ajustan a la ley;

II. Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación o, en su caso, desecharlas;

III. Admitir o rechazar la intervención del tercero;

IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas;

V. Sobreseer los juicios antes de que se cierre la instrucción, cuando el demandante se desista de la acción o se revoque la resolución impugnada, así como en los demás casos que establezcan las disposiciones aplicables;

VI. Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de sentencia y de resoluciones de queja relacionadas con el cumplimiento de las sentencias, y someterlos a la consideración de la Sala;

VII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma;

VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva y, en su caso, de cumplimiento de ejecutorias;

IX. Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente, y

X. Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables.

Esencialmente las atribuciones de los magistrados instructores son las mismas que preveía la Ley abrogada.

El artículo 29 del Reglamento Interior del Tribunal aún vigente establece como atribuciones adicionales de los magistrados instructores, las siguientes:

I. Vigilar que los Secretarios de Acuerdos formulen oportunamente los proyectos de acuerdos y resolución;

II. Supervisar que se mantenga actualizado en el Sistema Integral de Control de Juicios, el registro de las actuaciones jurisdiccionales de cada uno de los juicios en que les corresponda intervenir y turnar a la Presidencia de la Sala las propuestas de modificación al sistema, para su óptima operación;

III. Citar a alguna de las partes para que en presencia del Secretario de Acuerdos, estampen su firma cuando se promueva un incidente de falsedad de documento y en su caso, se desahogue una prueba pericial grafoscópica;

IV. Calificar el pliego interrogatorio, así como repreguntar, en el caso de que se ofrezca una prueba testimonial. Podrá solicitar el auxilio de algún Juez o Magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún Tribunal Contencioso Administrativo Estatal para la diligenciación de un exhorto;

V. Requerir a los funcionarios o autoridades, la expedición de las copias certificadas de los documentos que se ofrezcan como pruebas;

VI. Pedir un informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de una sentencia;

VII. Rendir el informe previo justificado de sus sentencias que sean materia de un juicio de amparo;

VIII. Denunciar ante el Presidente la contradicción de sentencias;

IX. Proponer la suspensión de una jurisprudencia del Tribunal;

X. Rendir el informe que le solicite el Presidente cuando el Magistrado haya votado a favor de una sentencia que contravenga la jurisprudencia del Tribunal;

XI. Las demás que establezcan las leyes, el presente Reglamento, así como las que les encomiende el Pleno o el Presidente.

Cada magistrado de Sala Regional esta auxiliado de cuatro Secretarios de Acuerdos, mismos que deben cumplir con los requisitos mencionados en líneas anteriores, esto es, deben ser mexicanos por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad; ser mayor de veinticinco años de edad; contar con reconocida buena conducta; ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, y contar como mínimo con tres años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

Cabe señalar que, hasta antes de abril de 2008, cada Magistrado estaba asistido de tres Secretarios de Acuerdos, y que a partir de dicho mes cada Magistrado de Sala Superior están adscritos cuatro Secretarios de Acuerdos.

Las atribuciones de los Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, de acuerdo a lo establecido por el artículo 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, son:

I. Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el Magistrado instructor;

- II. Autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado instructor y de la Sala Regional;
- III. Efectuar las diligencias que les encomiende el Magistrado instructor cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala y dentro de su jurisdicción;
- IV. Proyectar las sentencias y engrosarlas, en su caso, conforme a los razonamientos jurídicos de los Magistrados;
- V. Dar fe y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a la que estén adscritos, y
- VI. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento Interior del Tribunal al Secretario de Acuerdos de Sala Regional, sin perjuicio de las facultades y atribuciones que le confiere la Ley y demás disposiciones aplicables, le corresponde:

- I.** Recibir del archivo, las demandas y toda clase de oficios y promociones relacionadas con los asuntos que le encomiende el Magistrado de su adscripción, validar la información y proponer el acuerdo que proceda para su trámite;
- II.** Dar cuenta oportunamente al Magistrado Instructor, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos relacionados con los juicios a su cargo, para determinar el trámite que proceda;
- III.** Elaborar los acuerdos, proyectos de resolución, engroses, tesis, autos y oficios que requiera la instrucción de los juicios a su cargo;
- IV.** Dar fe con su firma de la aprobación y actuaciones del Magistrado Instructor en los asuntos que le correspondan;

V. Auxiliar al Magistrado Instructor con quien esté adscrito, al desahogo de las audiencias de ley y levantar las actas relativas;

VI. Atender peritos, a las partes, así como a los litigantes que estén autorizados en el juicio para recibir notificaciones;

VII. Certificar las constancias que obren en el expediente, la sentencia dictada, la fecha en que la misma sea notificada a la actora para efectos del amparo y si la misma ha causado estado;

VIII. Cuidar bajo su responsabilidad que los expedientes sean debidamente foliados, sellados y rubricados;

IX. Vigilar que se entreguen al Presidente de la Sala, para su resguardo, todos los valores exhibidos en juicios, para que se depositen en cajas de seguridad de instituciones bancarias;

X. Permitir bajo su más estricta responsabilidad a los interesados, el examen de los expedientes en que sea parte, estando presentes durante el tiempo de la consulta, a fin de evitar la pérdida o sustracción de las actuaciones, pruebas o cualesquiera documentos;

XI. Efectuar las actividades que le correspondan en el Sistema Integral de Control de Juicios y mantenerlo actualizado;

XII. Controlar los sellos de la Sala, que estén bajo su cargo;

XIII. Vigilar que el archivo de la ponencia, previa depuración, remita al Archivo General de la Sala los expedientes que se encuentren totalmente concluidos, conforme a las normas que al efecto se dicten;

XIV. Las demás que señalen las disposiciones legales aplicables y el presente Reglamento.

3.2.3. JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.

Como mencionamos anteriormente, en la nueva Ley se creó la Junta de Gobierno y Administración, dicho órgano en base al contenido del artículo 39 de la Nueva Ley tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional. Se le concedió autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

La Junta de Gobierno y Administración está integrada por el Presidente del Tribunal (también será presidente de la Junta); dos magistrados de Sala Superior; y dos magistrados de Sala Regional. Los magistrados electos de Sala Superior y de Sala Regional deben ser electos por el Pleno de forma escalonada por períodos de dos años, y no pueden ser reelectos para el período inmediato posterior, además de que estos magistrados no pueden ejercer funciones jurisdiccionales mientras integran la Junta de Gobierno y Administración (artículo 40 de la Nueva Ley Orgánica).

Este orden de ideas, para que los magistrados que integran la Junta de Gobierno y Administración puedan actuar de forma escalonada, los artículos transitorios de la Nueva Ley Orgánica establecen que, en la primera integración el Pleno del Tribunal se debe elegir un magistrado de Sala Superior y uno de Sala Regional con duración en el cargo de tres años, por única ocasión.

El artículo 41 de la Nueva Ley Orgánica dispone que las facultades de la Junta de Gobierno y Administración son las siguientes:

- I. Proponer, para aprobación del Pleno, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal y expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal;

- II. Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal, para los efectos señalados en el artículo 1 de esta Ley;

III. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el Pleno, para los efectos del artículo 18, fracción V, de esta Ley. La evaluación se basará en los elementos objetivos y datos estadísticos sobre el desempeño del cargo, de conformidad con las disposiciones aplicables;

IV. Llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y el número de las Salas Regionales, así como materias específicas de competencia de las Secciones o de las Salas Regionales, en su caso, y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables;

V. Adscribir y, en su caso, cambiar de adscripción a los Magistrados de las Salas Regionales y demás servidores públicos del Tribunal, observando las Condiciones Generales de Trabajo respecto de los trabajadores a los que les sean aplicables;

VI. Elegir y adscribir, de entre los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, a los que habrán de suplir a los Magistrados de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración, así como los que cubrirán las ausencias de los Magistrados de Sala Regional, en términos de lo dispuesto por esta Ley;

VII. Establecer, mediante acuerdos generales, las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal, de conformidad con su presupuesto autorizado;

VIII. Proponer al Pleno, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el Estatuto de la Carrera previsto en el párrafo segundo del artículo 10, que contendrá:

a) Los criterios de selección para el ingreso al Tribunal en alguno de los puestos comprendidos en la carrera jurisdiccional;

b) Los requisitos que deberán satisfacerse para la permanencia y promoción en los cargos, y

c) Las reglas sobre disciplina y un sistema de estímulos a los servidores públicos jurisdiccionales.

IX. Expedir las normas de carrera para los servidores públicos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 10;

X. Autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del Tribunal para los servidores públicos previstos en el artículo 3 de esta Ley, que elabore el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa;

XI. Dictar las reglas conforme a las cuales se deberán practicar visitas para verificar el correcto funcionamiento de las Salas Regionales, así como señalar las que corresponderá visitar a cada uno de sus miembros;

XII. Acordar la distribución de los recursos presupuestales conforme a la ley, dictar las órdenes relacionadas con su ejercicio y supervisar su legal y adecuada aplicación;

XIII. Establecer las comisiones que estime convenientes para su adecuado funcionamiento, señalando su materia e integración;

XIV. Llevar el registro de los peritos del Tribunal y mantenerlo actualizado;

XV. Nombrar, remover, suspender y resolver todas las cuestiones que se relacionen con los nombramientos de los servidores públicos de la carrera jurisdiccional, en los términos de las disposiciones aplicables;

XVI. Nombrar, a propuesta de su Presidente, a los titulares de los órganos auxiliares y unidades de apoyo administrativo, así como a los titulares de las comisiones, y removerlos de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVII. Nombrar, a propuesta del superior jerárquico, y remover a los servidores públicos del Tribunal no comprendidos en las fracciones XV y XVI de este artículo;

XVIII. Conceder licencias prepensionarias con goce de sueldo a los Magistrados, Contralor Interno, Secretario General de Acuerdos y Secretarios Adjuntos de las Secciones, hasta por tres meses;

XIX. Conceder licencias sin goce de sueldo a los Magistrados hasta por tres meses, siempre que exista causa fundada que así lo amerite;

XX. Conceder o negar licencias a los Secretarios, Actuarios y Oficiales Jurisdiccionales, así como al personal administrativo del Tribunal, en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del Magistrado o del superior jerárquico al que estén adscritos;

XXI. Regular y supervisar las adquisiciones de bienes y servicios, las obras y los arrendamientos que contrate el Tribunal y comprobar que se apeguen a las disposiciones legales;

XXII. Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos administrativos del Tribunal y aplicar las sanciones que correspondan;

XXIII. Evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas, de informática, del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa y del área de publicaciones del Tribunal, a fin de constatar la adecuada prestación de sus servicios;

XXIV. Supervisar la correcta operación y funcionamiento de las oficialías de partes comunes y de Sala, las coordinaciones y oficinas de Actuarios, así como de los archivos y Secretarías de Acuerdos o Secretarías Técnicas en las Salas y Secciones del Tribunal, según sea el caso;

XXV. Ordenar la depuración y baja de expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación, para que quienes estén interesados puedan solicitar la devolución de los documentos que los integren y hayan sido ofrecidos por ellos;

XXVI. Recibir y atender las visitas de verificación ordenadas por la Auditoría Superior de la Federación y supervisar que se solventen las observaciones que formule, a través de la Secretaría Técnica correspondiente;

XXVII. Instruir y resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de esta Ley e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

XXVIII. Resolver el recurso de revocación interpuesto por los servidores públicos a que se refiere la fracción anterior, en contra de las resoluciones dictadas por ella misma en las que se finquen responsabilidades y se impongan sanciones, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

XXIX. Integrar y desarrollar un sistema de información estadística sobre el desempeño del Tribunal, del Pleno y de las Secciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales, que contemple por lo menos el número de asuntos atendidos, su materia, su cuantía, la duración de los procedimientos, el rezago y las resoluciones confirmadas, revocadas o modificadas;

XXX. Establecer y administrar un Boletín Procesal para la notificación de las resoluciones y acuerdos, así como el control de las notificaciones que se realicen por medios electrónicos;

XXXI. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las Salas y Secciones en la Revista del Tribunal;

XXXII. Formular la memoria anual de funcionamiento del Tribunal para ser presentada al Presidente de la República y al Congreso de la Unión;

XXXIII. Llevar el registro de firmas de los Magistrados y Secretarios del Tribunal, y

XXXIV. Resolver los demás asuntos que señalen las disposiciones aplicables.

Del artículo anterior se advierte que las funciones de la Junta de Gobierno y Administración son esencialmente administrativas, y una de sus principales funciones a la entrada en vigor de la Nueva Ley Orgánica es la propuesta al pleno del proyecto del nuevo Reglamento Interior del Tribunal; formular el presupuesto anual del tribunal; proponer al pleno el Estatuto de Carrera; instruir y resolver responsabilidades de los servidores públicos: Magistrados de Sala Superior; Magistrados de Sala Regional; Magistrados Supernumerarios de Sala Regional; Secretario General de Acuerdos; Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones; Secretarios de Acuerdos de Sala Superior; Secretarios de Acuerdos de Sala Regional; Actuarios; Oficiales Jurisdiccionales; y Contralor Interno, e imponer en su caso las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como resolver los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos en contra de las resoluciones dictadas en materia de responsabilidades.

Asimismo entre las funciones administrativas y técnicas que se advierten están la de administrar un Boletín Procesal para la notificación de las resoluciones y acuerdos, así como el control de las notificaciones que se realicen vía electrónica.

En este orden de ideas, cabe mencionar que dichas funciones, al igual que la figura de la Junta de Gobierno y Administración son nuevas en la Nueva Ley Orgánica del Tribunal, mientras que las demás atribuciones administrativas otorgadas a la Junta son funciones que anteriormente se le atribuían al Pleno del Tribunal.

Para la validez de las sesiones de la Junta de Gobierno y Administración es suficiente la presencia de cuatro magistrados, incluyendo la asistencia del presidente, sus resoluciones se deben tomar por mayoría de votos de los Magistrados presentes, en caso de empate el presidente tendrá el voto de calidad. Las sesiones de la Junta serán siempre privadas (artículo 43 de la Ley Orgánica).

Los Magistrado de la Junta de Gobierno y Administración, deben estar asistidos por Secretarios de Acuerdos, además de que éstos contarán para su correcto funcionamiento con secretarios técnicos, operativos y auxiliares necesarios.

Por lo que se refiere al presidente de la Junta, como ya se indicó, será el presidente del Tribunal, y en sus faltas temporales debe ser suplido por el magistrado de Sala Superior de acuerdo a su orden alfabético.

Cuando exista falta definitiva de los magistrados de Sala Superior y de Sala Regional, integrantes de la Junta de Gobierno y Administración, el Pleno debe nombrar otro magistrado a efecto de que concluya el período, no estando imposibilitado el magistrado designado para ser nombrado en el período inmediato siguiente, por su parte las faltas temporales de los Magistrados deben ser suplidas por los Magistrados de Sala Superior que designe el Pleno

Ahora bien, en cumplimiento a lo establecido en la Nueva Ley Orgánica, en sesión del 6 de junio de 2008, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, eligió por primera ocasión en su historia, a los integrantes de su Junta de Gobierno y Administración (JGA).

Por Acuerdo de 11 de junio de 2008, dictado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se tuvo por integrada la Junta de Gobierno y Administración, dicho acuerdo dispone lo siguiente:

“ACUERDO G/38/2008

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16, 18, fracción IV, 40 y Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Pleno de la Sala Superior acuerda que la Junta de Gobierno y Administración, quede integrada por los siguientes Magistrados:

Mag. Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal y de la Junta de Gobierno y Administración.

Mag. de la Sala Superior Luis Carballo Balvanera, por el período que culmina el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve.

Mag. de la Sala Superior María del Consuelo Villalobos Ortiz, por el período que culmina el treinta y uno de diciembre de dos mil diez.

Mag. de Sala Regional Juan Manuel Terán y Contreras, por el período que culmina el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve.

Mag. de Sala Regional Juan Ángel Chávez Ramírez, por el período que culmina el treinta y uno de diciembre de dos mil diez.”

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la sesión privada extraordinaria celebrada el día seis de junio de dos mil ocho.- Firman el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.”

Y finalmente por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de junio del presente año, se publicó el Acuerdo G/JGA/1/2008 mediante el cual se da a conocer la instalación e inicio de actividades de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que establece lo siguiente:

“ACUERDO G/JGA/1/2008

INSTALACION E INICIO DE ACTIVIDADES DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION.

En base al acuerdo G/38/2008 del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al cual se designó a los Magistrados que forman la primera integración de la Junta de Gobierno y Administración de este Tribunal, ésta acuerda: Se tiene en esta fecha, por instalada en la sede del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la ciudad de México, la Junta de Gobierno y Administración, y por iniciadas sus actividades.

Así lo acordó la Junta de Gobierno y Administración en sesión del día nueve de junio de dos mil ocho, ordenándose su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- Firma el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Rúbrica.”

Así las cosas, a partir de sesión del nueve de junio de 2008, ha entrado en funciones la Junta de Gobierno y Administración, prevista en la Nueva Ley, y entre las funciones más relevantes, ya mencionadas en líneas precedentes, están la de formulación, para propuesta al Pleno, del Reglamento Interior del Tribunal, así como del Estatuto de Carrera, el cual es objeto de nuestro estudio.

3.3. COMPETENCIA.

A lo largo de las líneas del presente trabajo hemos observado que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Federal de Justicia, se ha ido modificando, al grado de iniciar como un tribunal para conocer esencialmente cuestiones tributarias, y lentamente se le ha atribuido más competencia, por lo que a partir de la reforma a su Ley Orgánica cambio su denominación, para ser un Tribunal Administrativo.

Con la entrada en vigor de la Nueva Ley, el Tribunal ha sufrido cambios sustancialmente, en la forma para determinar la competencia del mismo, específicamente por lo que se refiere a la competencia territorial y a la competencia material.

3.3.1. TERRITORIAL.

La Ley Orgánica vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, contiene modificaciones importantes respecto de la ley anterior, en lo relativo a las reglas para determinar la competencia en base al territorio de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Recordemos que anteriormente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de 1995 reformada por Decreto de 23 de enero de 1998, las Salas Regionales conocían de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encontraba la sede de la autoridad demandada y si eran varias las autoridades demandadas, donde se encontraba la que dictó la resolución impugnada, y cuando el demandado era un particular, se atendía a su domicilio.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en vigor a partir del 7 de diciembre de dos 2007, determina lo siguiente:

ARTÍCULO 34.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

- I. Se trate de personas morales que:
 - a. Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o
 - b. Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.
- II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y
- III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

En los casos señalados en estas fracciones, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya

dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.

Así las cosas, del artículo anterior, se advierte que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante.

Sin embargo, cuando se trate de personas morales que formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado; cuando el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General, existe una excepción, por lo que en éstos casos será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada.

Actualmente el territorio mexicano se divide en las siguientes 21 regiones y comprende los siguientes límites:

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

- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. 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;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.
- XXI. Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

3.3.2. MATERIAL

EL artículo 14 de la Ley Orgánica de Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regula la competencia que tiene el Tribunal, cabe señalar que anteriormente la competencia por materia estaba regulado por el artículo 11 de la Ley derogada. Así las cosas, el artículo 14 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado (antes fracción X);

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior (antes fracción XI);

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (antes fracción XIII);

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo (antes fracción XIV);

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rij a dichas materias (párrafo penúltimo).

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

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

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

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

De forma general, se conserva la competencia que tenía el anterior artículo 11 de la ley derogada, sin embargo por lo que respecta a la fracción VII del actual artículo 14, se modificó para que el tribunal no sólo tuviera conocimiento de las resoluciones en

materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, sino que se le amplió la competencia para conocer de los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, y no como anteriormente, que se limitaba a los contratos celebrados por la Administración Pública centralizada.

La fracción X de la ley derogada quedó regulada ahora en la fracción VIII de la Nueva Ley, la fracción IX quedó esencialmente de la misma forma, sólo se modificó la última parte, para hacer referencia de forma general a las resoluciones que requieran el pago de garantías a favor de sus entidades paraestatales, por lo que ya no se limita la competencia a los organismo descentralizados. La fracción XI de la anterior ley, esta regulada ahora por la fracción X.

La fracción XI, adopto íntegramente lo que disponía la fracción XIII de la Ley derogada. La actual fracción XII de la Nueva Ley regula lo anteriormente previsto por la fracción XIV de la anterior ley. Por su parte, a través de lo dispuesto por la fracción XIII de la Nueva ley, se le concedió nueva competencia al tribunal, toda vez que se le brindó competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

La actual fracción XIV del artículo 14, recogió los lineamientos establecidos en el párrafo penúltimo del artículo 11, que se refiere a la competencia del tribunal para conocer de las negativas fictas. Finalmente la fracción XV del derogado artículo 11 de la Ley Orgánica, de forma esencial es regulada por la actual fracción XV del artículo 14, sin embargo fue modificada de forma importante, ya que se le concedió competencia al Tribunal para conocer además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto

de aplicación, aunque cabe advertir que anteriormente ya estaba prevista dicha competencia por el párrafo segundo del artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que a la letra establece lo siguiente:

ARTÍCULO 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio 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.

Ahora bien, como se menciono anteriormente con fecha 4 de diciembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XXIX- del artículo 73 constitucional, en el que se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 73.- ...

I. a XXIX-G. ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, **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;**

XXIX-I. a XXX. ...

Así las cosas, a raíz de la reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de diciembre de 2006, en la que se adicionó la segunda parte relativa a los tribunales contenciosos administrativos que tengan a su cargo 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, en la Nueva Ley Orgánica del Tribunal, específicamente en el artículo 15 se regula la

competencia del tribunal para conocer de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Sin embargo, pese a la reforma constitucional la competencia en materia de responsabilidades de los servidores públicos quedó como anteriormente estaba, por lo tanto no se le concedió la facultad para imponer sanciones a los servidores públicos, derivado del hecho de que no existen los órganos adecuados para ello y mucho menos existe regulación procesal para tal efecto.

3.3.3. POR GRADO.

Los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, establece cual es la competencia por cuestión de materia de las Salas Regionales, mientras que los artículos de las secciones II y III del capítulo III establecen cuales son las atribuciones de la Sala Superior y de las secciones, mismas que se han analizado.

La fracción VI del artículo 30 de la Nueva Ley Orgánica establece que el presidente del Tribunal puede ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, a efecto de someterlos al Pleno para su resolución. Asimismo la fracción IX del artículo 27 dispone que el presidente de las Secciones puede ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales a efecto de someterlos a la Sección para su resolución.

El Pleno o las Secciones del Tribunal, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, pueden ejercer en términos del artículo 48 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes 239-A del Código Fiscal de la Federación, la facultad de atracción para resolver los juicios con características especiales, éstas características derivan de:

- **La materia**, cuando los conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.

La cuantía, depende del valor del negocio mismo que debe 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.

- De 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. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

Asimismo el numeral en comento establece el procedimiento para llevar a cabo la facultad de atracción por parte de los presidentes de la Secciones o del Pleno.

Por acuerdo G/7/2000, de fecha 14 de febrero de 2000, mismo que revocó el acuerdo G/6/98 del Pleno del Tribunal, se restablecieron los criterios para el ejercicio de la facultad de atracción de juicios de características especiales; dicho acuerdo es del contenido que sigue:

"Pleno de la Sala Superior

Acuerdo G/7/2000

Se revoca el acuerdo G/6/98 y se restablecen los criterios para el ejercicio de la facultad de atracción de juicios con características especiales

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 239-A del Código Fiscal de la Federación, 16, fracción XIV y 26, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se emiten los siguientes criterios para ejercer la facultad de atracción.

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

Segundo.- En el supuesto del inciso b) de la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación atraerá al conocimiento del Pleno los juicios en los que se deba establecer, por primera vez, la interpretación directa; de una ley o tratado, o bien se deba fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar

jurisprudencia. Identificado el juicio que reúna tales características por el Magistrado instructor, lo deberá comunicar a los Magistrados integrantes de la Sala Regional de que se trate, la que, de considerarlo procedente, formulará la petición a través de su Presidente y lo hará del conocimiento del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación. Si el Presidente del Tribunal se entera por otra vía de la existencia de un juicio que encuadre en este supuesto, ejercerá su facultad de atracción en forma directa.

Tercero.- Si el juicio de que se trate, plantea la primera interpretación de una Ley en las siguientes materias:

- Precios de Transferencia
- Interpretación o cumplimiento de contratos administrativos
- Régimen de consolidación en el impuesto sobre la renta
- Residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente Ley de Competencia Económica
- Ley de Salud

O se hacen valer conceptos de impugnación novedosos para el Tribunal Fiscal de la Federación, y aún no existe criterio definido se ejercerá la atracción, al conocimiento del Pleno, de un número representativo de juicios que permita a la Sala Superior establecer el criterio a seguir. El criterio de suficiencia de asuntos atraídos será aplicado, discrecionalmente, por la Presidencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuarto.- Al solicitar el ejercicio de la facultad de atracción las Salas Regionales procederán como lo dispone la fracción II del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, y acompañarán a su petición una copia de la demanda y de la resolución impugnada.

Quinto.- Recibido el expediente en la Sala Superior se procederá de la siguiente manera:

a) En el acuerdo de radicación del juicio atraído, se designará al Magistrado Ponente, para lo cual se llevará un turno en orden alfabético para Pleno y Sección que incluya a todos los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, con excepción de quien sea designado Presidente del Tribunal.

Al momento de emitir el acuerdo de radicación, y aun con posterioridad, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación podrá determinar que el asunto, por su materia y trascendencia, deba ser resuelto por el Pleno, en cuyo caso se comunicará a las partes y a la Sala de origen esta decisión.

c) Las Secciones podrán proponer que el Pleno resuelva los juicios que se le hayan turnado, cuando consideren que se encuentran en alguno de los supuestos del punto TERCERO, remitiendo el acuerdo relativo a la Presidencia del Tribunal para que, sin cambio de Ponente, se resuelva lo conducente y en su caso se notifique a las partes la nueva radicación.

d) Cuando se planteen o sobrevengan causales de sobreseimiento por desistimiento o revocación total de la resolución controvertida, en juicios atraídos, la Sala Regional emitirá la resolución interlocutoria que atienda a dichas causales antes del cierre de instrucción, si con ellas se concluye el juicio en su totalidad. Hecho lo anterior, informará de esta circunstancia al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, enviándole copia de la documentación que acredite el sobreseimiento y la causal que sobrevino.

e) La facultad de atracción por cuantía a que se refiere este acuerdo podrá ejercitarse únicamente respecto de los juicios ingresados al Tribunal Fiscal de la Federación, desde el mes de noviembre de 1998 en adelante y que no hayan sido atraídos a la fecha.

Sexto.- Este acuerdo será aplicable a partir de su aprobación por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y revoca el diverso G/6/98.

Los juicios atraídos por la Sala Superior, por cuantía inferior a \$100'000,000.00 al momento de emitirse el presente acuerdo y que aún no hayan sido remitidos, serán resueltos por la Sala Regional que los instruyó. Lo anterior se hará del conocimiento de las partes.

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión del día catorce de febrero de dos mil.- Firman la Magistrada **María Guadalupe Aguirre Soria**, Presidenta del Tribunal Fiscal de la Federación y la Lic. **Graciela Buenrostro Peña**, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.”

El Acuerdo en mención establece la regla para que las Secciones puedan atraer los juicios cuyo monto exceda de de \$100'000,000.00 (cien millones de pesos 00/100 m.n.)

Por otra parte, dispone que el Presidente del Tribunal puede atraer al conocimiento del Pleno los juicios en los que:

- ◆ Se deba establecer, por primera vez, la interpretación directa; de una ley o tratado, o bien se deba fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.
- ◆ Cuando el juicio de que se trate, plantee la primera interpretación de una Ley en las siguientes materias:
 - Precios de Transferencia
 - Interpretación o cumplimiento de contratos administrativos
 - Régimen de consolidación en el impuesto sobre la renta
 - Residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México

- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente Ley de Competencia Económica

- Ley de Salud

O en caso de que se hagan valer conceptos de impugnación novedosos para el Tribunal Fiscal de la Federación, y aún no existe criterio definido.

Derivado de la cantidad de asuntos que tiene el Tribunal y de la competencia que se le ha concedido, así como de la imperiosa necesidad de especialización de las Salas, con personal capacitado en determinadas materias, y en la búsqueda de procesos más ágiles, con fecha 27 de marzo de 2008, se publicó el Acuerdo G/17/2008, por medio del cual se crea una Sala Regional en materia de Propiedad Intelectual:

“SE CREA UNA SALA REGIONAL EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Pleno de la Sala Superior.

ACUERDO G/17/2008

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2, fracción II; 9; 14, fracciones XI y XII; 18, fracciones II y VIII; 31; 32; 33 y QUINTO TRANSITORIO de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se emite el siguiente:

A C U E R D O

ÚNICO.- Se adiciona el artículo 24 Bis al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

“Artículo 24 Bis.- Adicionalmente habrá una Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que tendrá competencia en todo el territorio nacional y sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Esta Sala Regional tendrá competencia material especializada para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 14, fracciones XI y XII de la Ley, dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual.”

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que se crea mediante el presente Acuerdo, entrará en funciones una vez hechos los nombramientos de los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional a que se refiere el artículo.

TERCERO TRANSITORIO de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Efectuado lo anterior, el Tribunal adscribirá a tres Magistrados de Sala Regional a la Sala Especializada, que serán seleccionados atendiendo a su especialización y actualización en la aplicación de la materia de su competencia y, en su lugar, adscribirá provisionalmente a tres de los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional a que se refiere el párrafo anterior, quienes ejercerán sus funciones hasta en tanto se realicen nuevos nombramientos de Magistrados de Sala Regional.

TERCERO.- Una vez que entre en funciones la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, de conformidad con el artículo anterior, los juicios materia de su competencia existentes en las demás Salas Regionales, en el estado procesal en que se encuentren, le serán enviados para su conocimiento y total resolución, de acuerdo a lo siguiente:

I. La Sala Regional que tenga radicado el juicio, lo remitirá a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, previa notificación del cambio de radicación a las partes.

II. En los juicios en que ya se hubiere cerrado la instrucción, el instructor ordenará reabrirlos. En ese mismo acto proveerá el cambio de radicación y la notificación referida.

III. En cualquier caso, se podrá solicitar a la Sala Superior la atracción de asuntos que sean representativos para fijar los criterios en materia de propiedad intelectual que permitan resolver los juicios con mayor celeridad, y

IV. Las nuevas demandas se deberán presentar en la sede de la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, a través de su Oficialía de Partes o por correo certificado en términos del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En caso de que se presenten en otra Sala Regional, ésta las deberá remitir a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual.

CUARTO.- Los expedientes recibidos por la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, se distribuirán entre los tres Magistrados que la integren, de conformidad con el sistema aleatorio de turno en vigor.

QUINTO.- Para todo lo no previsto en el presente Acuerdo se estará a lo que resuelva el órgano competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día cinco de marzo de dos mil ocho, ordenándose su

publicación en el Diario Oficial de la Federación.- Firman el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.”

Mediante dicho Acuerdo se adicionó al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aplicable en términos del artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal vigente a partir del 7 de diciembre de 2008, el artículo 24-Bis, a través del cual se crea una Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual con competencia en todo el territorio nacional y sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Se le otorgó competencia material especializada para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual.

Con la creación de la Sala en mención se trata de dar satisfacción a las necesidades que tiene el Tribunal y desde hace ya varios años eran conocidas.

3.4. DE LA INTEGRACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL.

Una vez analizada la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como las atribuciones y requisitos de los magistrados y Secretarios de Acuerdos que lo integran, es conveniente analizar las funciones de los demás servidores públicos que integran el Tribunal.

El artículo 3º de la Ley Orgánica vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, menciona como demás servidores además de los ya estudiados, a los Actuarios, Oficiales Jurisdiccionales, Contralor Interno, Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares,

Director del Instituto sobre Justicia Administrativa y demás de carácter de mandos medios y superiores que señale el Reglamento Interno.

La Ley Orgánica en vigor, no prevé la existencia del Oficial Mayor, toda vez que las funciones que le correspondían a éste fueron delegadas a la Junta de Gobierno y Administración.

A la fecha no se creado un Nuevo Reglamento, por lo que nos referiremos al Reglamento en vigor, mismo que es aplicable de acuerdo a lo dispuesto por el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual en su artículo 8º prevé los siguientes órganos, unidades y servidores del Tribunal.

ARTÍCULO 8.- El Tribunal contará con los siguientes órganos, unidades y servidores públicos:

I. ORGANOS JURISDICCIONALES

Sala Superior.

Secciones de la Sala Superior.

Presidencia del Tribunal.

Salas Regionales.

Presidencia de la Sala Regional.

II. SERVIDORES PUBLICOS JURISDICCIONALES

Magistrados de Sala Superior.

Magistrados de Sala.

Secretario General de Acuerdos.

Secretarios Adjuntos de Acuerdos.

Secretarios de Acuerdos de Sala Superior.

Secretarios de Acuerdos de Sala Regional.

Secretario Operativo de Compilación y Sistematización de Tesis.

Coordinador de Secretarios de Acuerdos Auxiliares.

Secretarios de Acuerdos Auxiliar.

Coordinadores de Actuarios.

Actuarios.

III. UNIDADES DE APOYO ESPECIALIZADO

Coordinación General de Apoyo Especializado.

Dirección General de Planeación y Normatividad.

Dirección General de Comunicación Social.

Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa.

Dirección General de Publicaciones.

Dirección General de Informática.

Delegaciones de Informática.

IV. UNIDAD DE APOYO JURIDICO

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

IV. UNIDADES DE APOYO ADMINISTRATIVO

Oficialía Mayor.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Programación y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Delegaciones Administrativas de Salas Regionales.

Oficialía de Partes.

Archivo.

VI. ORGANO INTERNO DE CONTROL

Contralor Interno.

Dirección de Auditoría.

Dirección de Quejas, Denuncias y Responsabilidades.

Dirección de Evaluación y Control.

En el presente estudio, únicamente analizaremos las funciones de los funcionarios establecidos en la Ley Orgánica.

3.4.1. CONTRALOR INTERNO.

El contralor del Tribunal esta adscrito al Presidente. Del Contralor Interno dependen las Direcciones de Auditoría; de Quejas, Denuncias y Responsabilidades y de Evaluación y Control (artículo 59 del Reglamento Interior).

El Contralor Interno del Tribunal es competente para promover medidas preventivas, vigilar y verificar los actos administrativos de los servidores públicos y de recibir e investigar las quejas y denuncias, en relación con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Así las cosas, las atribuciones del Contralor Interno son (artículo 46 de la Ley Orgánica):

I. Resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos establecidos en las fracciones XI a XIII y último párrafo del artículo 3 de esta Ley, e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

II. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos y demás normas que expida la Junta de Gobierno y Administración;

III. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos del Tribunal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;

IV. Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal;

V. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal, y

VI. Las demás que determinen las leyes, reglamentos y acuerdos generales correspondientes.

3.4.2. ACTUARIOS.

Los Actuarios que integran el Tribunal al igual que los Secretarios de Acuerdos deben de reunir los siguientes requisitos:

- Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad;
- Ser mayor de veinticinco años de edad;
- Contar con reconocida buena conducta;
- Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, y
- Contar como mínimo con dos años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

Las funciones de los Actuarios son (artículo 51 de la Ley Orgánica):

I. Notificar, en el tiempo y forma prescritos por la ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnados;

II. Practicar las diligencias que se les encomienden, y

III. Las demás que señalen las leyes o el Reglamento Interior.

El Reglamento Interior en vigor establece, como demás facultades y atribuciones de los Actuarios las siguientes:

I. Revisar los acuerdos o resoluciones a notificar y ver que en su caso, se corrijan los errores sobre la forma de notificar ordenada o los datos relativos;

II. Efectuar las notificaciones correspondientes a las partes, vía oficio, personales y lista autorizada, la que se fijará en sitios visibles de la Sala. A fin de facilitar la consulta de la lista mencionada, ésta podrá ser incluida en el boletín electrónico del Tribunal;

III. Firmar y publicar listas de resoluciones;

IV. Atención a litigantes; sólo a personas que estén reconocidas en los juicios como autorizadas para recibir notificaciones;

V. Efectuar las actividades que le correspondan en el Sistema Integral de Control de Juicios y mantenerlo actualizado;

VI. Las demás que señalen las leyes, el presente Reglamento, así como las que les encomienden.

Existe, regulado por el Reglamento Interior la Coordinación de Actuarios de Actuaría Común, mismo que tiene como funciones controlar, evaluar y supervisar el funcionamiento de las áreas administrativas bajo su adscripción; coordinar la recepción y control de los expedientes de las diversas Salas Regionales; supervisar que se turnen los expedientes al actuario correspondiente, para que éste lleve a cabo la clasificación, desglose, separación de carpetas, autoridades, personales, por correo, firma y publicación de listas; supervisar diariamente que se turnen a los actuarios correspondientes los expedientes en los que se ordenen las notificaciones personales; supervisar que se devuelvan oportunamente, al actuario de la Sala que corresponda, los expedientes notificados, con las constancias respectivas; así las cosas, tiene como función todo lo relativo a las notificaciones de las resoluciones en términos de ley, así como la supervisión y administración tanto de los Actuarios como del personal administrativo (artículo 36 del Reglamento Interior).

3.4.3. DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

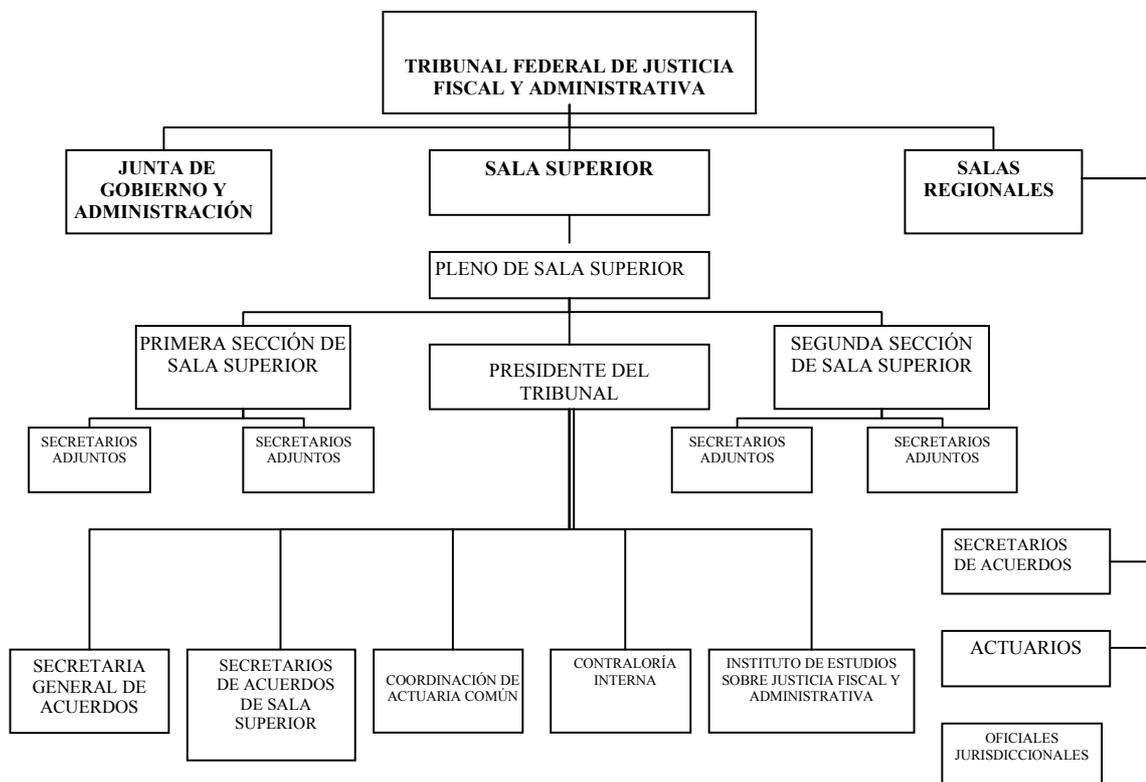
El Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa desempeña una función importante en la vida del Tribunal, toda vez que éste se encarga de la investigación y preparación de los servidores públicos del Tribunal, de su personal, así como de los litigantes que acuden al mismo.

La Nueva Ley Orgánica establece que el Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa debe ser nombrado por el Pleno a propuesta del Presidente y tiene como funciones promover la investigación jurídica en materia fiscal y administrativa, convocar a Congresos y Seminarios a Magistrados y Servidores Públicos de la carrera Jurisdiccional del Tribunal, así como instituciones de educación superior a efecto de promover el estudio del derecho fiscal y administrativo; asimismo tiene la función de dirigir la revista del Tribunal, lo que implica que debe proponer, compilar, editar y distribuir el material impreso para su divulgación. Respecto de este punto cabe señalar que en la actualidad por influencia de los avances tecnológicos la mayoría de los materiales producidos por el Tribunal se reproduce y divulga en medios digitales.

En este orden de ideas, la función del Instituto de estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa es de gran relevancia para la investigación y discusión de temas en materia fiscal y administrativa.

Al igual que el Magistrado Supernumerario, la Nueva Ley Orgánica instituyó la figura de **Oficial Jurisdiccional**. Para ser oficial jurisdiccional se requiere ser mexicano, mayor de dieciocho de años, pasantes en derechos y de notoria buena conducta. Al respecto cabe mencionar que con la figura de oficial jurisdiccional se le otorga a los estudiantes y/o personas que no ha obtenido su titulación la incorporación al Tribunal, asimismo se brindó a dicho órgano personal necesario, toda vez que la carga laboral cada vez que se incrementa de forma exorbitante.

En conclusión, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, la estructura del mismo es la siguiente:



CAPÍTULO IV

4. ANÁLISIS DEL SISTEMA PROFESIONAL DE CARRERA JURISDICCIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 10 DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1. SISTEMA PROFESIONAL DE CARRERA.

Con la entrada en vigor de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nace el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia.

Dicho sistema comprende a los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y Oficiales Jurisdiccionales, pero no a los Magistrados de Sala Superior y de Salas Regionales, cuyos nombramientos y aprobación, se conservaron como atribuciones del Presidente de la República y de la Cámara de Senadores, respectivamente.

El objetivo del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional implementado en el Tribunal, de acuerdo a la Exposición de Motivos de la citada Ley, es la creación de un instrumento para permitir que en el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos se procure satisfacer a cabalidad los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir para el desempeño de sus funciones, como actualmente existen en otras dependencias, por ejemplo, en el Consejo de la Judicatura Federal.

Los legisladores utilizaron como modelo para la creación del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional el sistema de carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, mismo que está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, que tiene, entre otras funciones, la de velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dispone que el Pleno del Tribunal, debe dentro del término de seis meses aprobar el Estatuto Profesional de Carrera Jurisdiccional, siguiendo los lineamientos que la misma ley establece.

Así las cosas, el artículo 41 fracción VIII, faculta a la Junta de Gobierno y Administración para que en estricta aplicación de los principios de eficiencia, capacidad y experiencia proponga al Pleno del Tribunal el Estatuto de Carrera, mismo que debe contener los criterios de selección para el ingreso al Tribunal de alguno de los puestos comprendidos en la carrera jurisdiccional; los requisitos que deberán satisfacerse para la permanencia y promoción en los cargos, y las reglas sobre disciplina; así como un sistema de estímulos a los servidores públicos jurisdiccionales.

Por otra parte, la fracción III del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, establece que el Pleno del Tribunal debe expedir el Estatuto de Carrera.

Aunado a la creación del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, la Ley Orgánica, vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, establece la creación de un sistema de carrera análogo para los servidores públicos no jurisdiccionales, creado por la Junta de Gobierno y Administración.

4.1.1. CONCEPTO.

A fin de delimitar el concepto del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, creemos conveniente precisar, en primer término, que se entiende por carrera judicial, toda vez que como se expuso anteriormente la idea del legislador al crear el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional era la de implementar un mecanismo de selección y capacitación de los servidores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa parecido al del Poder Judicial, aún cuando no se logró cabalmente dicho propósito al dejar al margen del Sistema a los magistrados del Tribunal.

Por **carrera** se debe entender, el camino o curso que sigue uno en sus acciones, o la profesión de las armas, letras y ciencias, y por **judicial**, perteneciente al juicio, o a la administración de justicia o a la judicatura. Se define a la **carrera judicial** como el conjunto o la escala de los grados del oficio judicial; o bien como la profesión que ejercen los funcionarios judiciales o la serie de grados desde el inferior hasta el superior, por los cuales van ascendiendo los funcionarios judiciales.¹

Arturo Iturbe Rivas citando a Flores García manifiesta que se entiende por carrera judicial el *tránsito por etapas o escalones progresivos recorridos por los jueces profesionales, incluyendo el peldaño de ingreso y finalizando con el retiro.*²

Por otra parte, por carrera judicial debe entenderse la serie de grados desde el más inferior hasta el superior, por los cuales van ascendiendo los funcionarios judiciales³.

Ahora bien, el artículo 10° de la Nueva ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa utilizó el término de Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional en lugar de carrera judicial, por lo que nos resulta necesario precisar el concepto **Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional**.

En este orden de ideas, de acuerdo a la Real Academia Española por **sistema** se entiende el conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazadas entre sí o conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto.⁴

¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo A-C. 15ª edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2001.

² ITURBE RIVAS, Arturo. *Elementos del Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 2004, pág. 89.

³ PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 12ª edición Editorial Porrúa. México. Pág. 145.

⁴ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Madrid, 1956. pág. 1205.

Por su parte, define **profesional** a lo perteneciente a profesión o magisterio de ciencias y artes⁵. Así como a la palabra **carrera** como el paso rápido del hombre o animal para trasladarse de un sitio a otro⁶. Asimismo, por **carrera** se debe entender, el camino o curso que sigue uno en sus acciones, o la profesión de las armas, letras y ciencias⁷.

Por lo que se refiere a la palabra **jurisdicción** deriva de la palabra latina *jurisditio-onis*, que significa poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución leyes o para aplicarlas en juicio. La jurisdicción puede concebirse como una potestad, deber atribuido e impuesto a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.⁸

Alberto Sánchez Pichardo establece que, por jurisdicción se entiende: “*decir o declarar el derecho, en este sentido sería la potestad del Estado para decidir sobre situaciones sociales, contempladas en las leyes, y sobre las cuales existe controversia, tramitándolas y decidiendo respecto de ellas conforme la legislación previa aplicable, con fuerza vinculatoria para las partes*”⁹.

El doctor Cipriano Gómez Lara define la jurisdicción como “*una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo*”¹⁰.

En nuestra opinión, derivado del análisis de los conceptos expuestos anteriormente, se debe entender por **Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional** al

⁵ Ibid., pág. 1070.

⁶ Ibidem, pág. 270.

⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob. Cit.

⁸ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob. Cit. pág. 1884

⁹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia Administrativa. Recurso Administrativo, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa*. Editorial Porrúa. México, 2006, pág. 205.

¹⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 9ª edición. Editorial Oxford. México, 2001. pág. 87.

conjunto de reglas, principios, y etapas relacionados con el camino o curso que se debe seguir para que los servidores públicos, en este caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ocupen, por primera vez, o asciendan a algún grado dentro de las categorías que integran la estructura orgánica jurisdiccional del mismo, comprendiendo la escala de grados desde el inferior (Oficial Jurisdiccional) hasta el superior (Presidente del Tribunal), esto es se refiere al ingreso, promoción, permanencia y retiro de los servidores públicos de dicho Tribunal.

Cabe mencionar, que la anterior definición, en términos de lo previsto en el actual artículo 10° de la Ley Orgánica no comprende a los magistrados de Sala Regional, Sala Superior y mucho menos al presidente, toda vez que el numeral citado, únicamente hace mención a Secretarios de Acuerdos de Sala Superior, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Actuarios y Oficiales Jurisdiccionales.

4.1.2 ARTÍCULO 10 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Anterior a la entrada en vigor de la Nueva ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, varios doctrinarios, preveían la necesidad de la creación de un sistema parecido a la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.

Arturo Iturbe Rivas expresaba que la carrera judicial era necesaria debido a la especialidad y profesionalismo que requieren los magistrados, asimismo proponía que los titulares de las Salas Regionales fueran designados por el Pleno de la Sala Superior, respetando una carrera judicial en materia administrativa, con la posibilidad de conceder a los secretarios del tribunal el derecho de ascenso¹¹

Asimismo proponía, el autor de mérito que los magistrados de Sala Superior fueran nombrados sin intervención del Ejecutivo Federal por el Senado, de entre los magistrados de Sala Regional que hayan sido ratificados, y que cuenten con buen

¹¹ ITURBE RIVAS, Arturo. Ob. Cit., pág. 89.

desempeño y antigüedad lo que le brindaría al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mayor autonomía.

Alberto Sánchez Pichardo establece que para garantizar la autonomía del Tribunal, el procedimiento de elección de los integrantes del Tribunal Fiscal de la Federación, requiere que la selección de sus candidatos no sea únicamente en base a sus conocimientos, sino también a su experiencia, formación profesional y sólido prestigio moral, así como la Institución de un servicio de carrera dentro del Tribunal donde se tomen en cuenta los elementos humanos para conformar el cuadro de los nuevos magistrados emergentes, manifiesta que lo anterior incrementaría la autonomía del Tribunal, y que tendría como resultado mayor objetividad e imparcialidad al momento de dictar sus sentencias.¹²

Por ejemplo, en el derecho francés, sostiene el magistrado Martínez Rosaslanda, en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, que *“en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos sus integrantes cuentan con el derecho al ascenso, así quienes ingresan a las funciones de dichos cuerpos administrativos en la última categoría, transcurrido cierto tiempo tienen el derecho a ser tomados en cuenta para ocupar las plazas de inmediata categoría, considerando su antigüedad y sus aptitudes, así como la constancia y la diligencia demostradas en su desempeño de su cargo”*¹³.

Así las cosas, siguiendo la idea del Consejo francés, el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional debe incluir para el ingreso, permanencia, promoción y retiro de los servidores públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los magistrados de Sala Regional y Salas Superior.

¹² Cfr. ITURBE RIVAS, Arturo. *Elementos del Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 2004. pág. 89

¹³ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. El ingreso y ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado de Francia, en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, año I, México, marzo de 1998, pág. 75.

En un planteamiento de la Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, el magistrado Alfonso Nava Negrete expresó que: *“la autonomía radica en la conciencia de los jueces. Cuando un juez pierde su conciencia o su moral, o su ética, ya no puede ser autónomo, así lo declare la Constitución, así le paguen cincuenta millones de pesos mensuales, así posea título de doctor, ya no puede ser autónomo. Creo que la autonomía del tribunal descansa en los jueces. Con esta misma preocupación, yo creo que los magistrados de la Sala Superior y todos los magistrados del Tribunal, deberíamos meditar seriamente si el procedimiento de nombramiento de magistrados garantiza esa conciencia de jueces, si nos permite producir una justicia confiable, en lo personal diría que el procedimiento de nombramiento o selección que hacemos de magistrados no es correcto, debe revisarse, perfeccionarse. Me consta que no todos los que son magistrados, merecemos el título de tales, aunque sea difícil reconocerlo. Creo que muchos nombramientos de magistrados no son sólidos, objetivos como para garantizar esa justicia a la que me he referido. El procedimiento de nombramiento, vigente de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación no es idóneo ya”*¹⁴.

De lo anterior se observa que varios administrativistas consideraban necesario la existencia de un sistema de selección de funcionarios y magistrados del Tribunal distinta a la que hasta el 6 de diciembre de 2007 prevalecía, esto es, se inclinaban por un sistema profesional de carrera.

En la víspera de la entrada en vigor de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la XVI Reunión Nacional de Magistrados celebrada en Querétaro, se analizó, entre otros temas, el de carrera jurisdiccional en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En dicha Reunión, el Licenciado Eduardo Agustín Pérez Ayala expresó que la creación de una carrera judicial tiene su antecedente inmediato en el anteproyecto de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de

¹⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*. 3ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Diciembre, 1994. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, 1995. págs. 103 y 104.

1997, específicamente en su capítulo VI se proponía la creación de la carrera jurisdiccional, cuya supervisión quedaría a cargo del Consejo de Magistratura integrado por el presidente del Tribunal, dos Magistrados de Sala Superior, dos Magistrados inamovibles de Sala Regional, un Secretario de Sala Superior y un Secretario de Sala Regional.

Los artículos 37 al 40 reglamentaban todo lo relacionado al funcionamiento del Consejo de Magistratura. Por su parte los artículos 38 y 39 establecían lo siguiente:

“ARTÍCULO 38.- En la designación de nuevos Magistrados Regionales se observarán las siguientes:

I.- Dos tercios de Magistrados designados deberán haber sido previamente Magistrados o Secretarios del propio Tribunal.

II.- Respecto de los Magistrados que correspondan al tercio exterior, se les debe escoger dando prioridad a quienes hayan destacado como:

- a) Funcionarios de Carrera en la administración pública,
- b) Profesores o investigadores en Derecho Administrativo,
- c) Litigantes ante el propio Tribunal.

Las personas que hayan obtenido el grado de candidato a Magistrado que expida el Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa por haber formado previamente parte del Tribunal o por haber aceptado someterse a las exigencias del Instituto, tendrán prioridad.

Los Magistrados Regionales que correspondan al tercio exterior ocuparán su puesto en la Sala respectiva cuatro meses después de haber sido asignados a la misma; en tanto esto ocurra, las personas designadas deberán asistir a los cursos y prácticas que al efecto establezca el Consejo. La remuneración y prestaciones de estas personas serán las correspondientes a sus nombramientos.

ARTÍCULO 39.- Es competencia del Consejo de la Magistratura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

I.- Proponer para su designación por el presidente de la República a los Magistrados Regionales, conforme a lo siguiente:

a) Al término del período de nombramiento de un Magistrado Regional, el Consejo evaluará su desempeño, tomando en especial consideración su superación profesional y dedicación al trabajo.

b) Seleccionándolos de entre los Secretarios del propio Tribunal que hayan adquirido la categoría de Candidatos a Magistrados, por haber aprobado los cursos que establezca el Instituto de Estudios en Justicia Administrativa y haber obtenido calificación satisfactoria en el sistema de evaluación del propio Tribunal.

II.- Opinar respecto a la idoneidad de las propuestas de nombramientos de los Magistrados que correspondan al tercio exterior, tomando en consideración los puestos desempeñados en su carrera, así como su experiencia y conocimientos en las materias competencia del Tribunal.

III.- Fungir como Consejo de Dirección del Instituto de Estudio en Justicia Administrativa, así como designar y remover a su director.

IV.- Establecer el sistema general de evaluación del Tribunal, la política de estímulos y remuneración al personal profesional, así como designar y remover al Director General de Evaluación.

La evaluación será con base en los criterios de calidad y oportunidad que deberán cumplir las Salas, establecidos por el propio Consejo.

V.- Proponer la creación de nuevas Salas cuando el número de juicios lo requieran, conforme a los criterios de calidad y oportunidad, señalados en el párrafo anterior.

VI.- Supervisar el ejercicio presupuestal y el avance de los programas, así como designar al Contralor interno del Tribunal, aprobar su programa y definir las políticas de Contraloría Interna.

VII.- Establecer los cursos y prácticas que deberán seguir los magistrados que correspondan al tercio exterior.

VIII.- Señalar al Secretario que supla a un Magistrado en ausencia de más de un mes, informar periódicamente al Pleno sobre el desempeño de sus funciones, debiendo seguir políticas que el mismo determine.”¹⁵

¹⁵ CONGRESO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA 1997. LXI Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo II. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1998. págs. 233-235.

De lo anterior se desprende que desde la creación del anteproyecto de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en 1997, se preveía la creación y funcionamiento de un Consejo de Magistratura, cuyo objeto era la supervisión de la carrera jurisdiccional, contemplando la posibilidad de que existieran magistrados del exterior y los que provenían del mismo Tribunal.

Entre las principales funciones del Consejo se encontraban la de proponer al presidente de la República a magistrados al término de su período, que cumplieran con los requisitos de superación profesional y dedicación al trabajo, así como a Secretarios de Acuerdos del mismo Tribunal para la designación de nuevos magistrados, asimismo tendría como función la de opinar en relación a la idoneidad de propuestas de nombramientos de magistrados correspondientes al tercio exterior.

Cabe mencionar que en el anteproyecto de mérito se contempló la posibilidad de un sistema profesional de carrera jurisdiccional que comprendiera a los magistrados del Tribunal, no limitándolo a algunos funcionarios, como lo hace la actual Ley Orgánica del Tribunal.

Por ello se considera que el Poder Legislativo, en estricta observancia al principio de autonomía del Tribunal, debió incluir en el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional a los Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones, Secretario General de Acuerdos, Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, Magistrados de Sala Regional, y a los Magistrados de Sala Superior. Sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, establece la creación del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, el cual abarca las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro, únicamente, de Secretarios de Acuerdos de Sala Superior, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Actuarios y Oficiales Jurisdiccionales.

El establecimiento de un sistema de carrera dentro del Tribunal, conlleva un avance dentro de la vida orgánica y jurisdiccional de éste, al brindar a los servidores públicos la capacitación profesional y la posibilidad de oportunidades de ascenso dentro del

mismo, sin embargo, el legislador limitó la naturaleza de la carrera judicial o jurisdiccional, que implica igualdad de oportunidades para la ocupación de un puesto, toda vez que se excluyo de la carrera jurisdiccional a los magistrados.

El artículo 10º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 10.- El Tribunal contará con un sistema profesional de carrera jurisdiccional, basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el cual comprenderá a los servidores públicos a que se refieren las fracciones VI a IX del artículo 3 de esta Ley.

El sistema abarcará las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de dichos servidores públicos, de manera que se procure la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas, y de acuerdo con los procedimientos y criterios establecidos en el Estatuto correspondiente.

Con base en lo previsto en este artículo, el Tribunal establecerá y regulará, mediante disposiciones generales, el sistema de carrera de los servidores públicos previstos en las fracciones XI y XIII del artículo 3 de esta Ley.

El artículo transcrito, dispone que el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional debe procurar la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas, asimismo prevé que se regule por los lineamientos que establezca el Estatuto Profesional de Carrera, mismo que le corresponde proponer a la Junta de Gobierno y Administración.

De acuerdo a lo dispuesto por fracción VIII del artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007, es facultad de la Junta de Gobierno y Administración proponer al Pleno, en estricta observancia de los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el Estatuto de la Carrera el cual debe contener:

- a) Los criterios de selección para el ingreso al Tribunal en alguno de los puestos comprendidos en la carrera jurisdiccional;
- b) Los requisitos que deberán satisfacerse para la permanencia y promoción en los cargos, y
- c) Las reglas sobre disciplina y un sistema de estímulos a los servidores públicos jurisdiccionales.

Cabe señalar que la Junta de Gobierno y Administración entró en funciones a partir de 9 de junio de 2008 y que a la fecha no hay proyecto de Estatuto Carrera.

4.2. PROPUESTA PARA QUE EL SISTEMA PROFESIONAL DE CARRERA JURISDICCIONAL INCLUYA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES I A V DEL ARTÍCULO 3° DE LA LEY.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se modificó la estructura orgánica de éste, asimismo se implementó la carrera jurisdiccional, en un intento, por asimilar la carrera judicial del Poder Judicial, mismo que contempla las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de sus servidores públicos, de manera que se procure la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas.

Sin embargo, la figura de Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional regulado por el artículo 10° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta limitada, al no incluir a los Magistrados dentro de la carrera jurisdiccional. Lo anterior a nuestro parecer no es correcto, ya que la capacidad y eficiencia de los funcionarios perseguida por la Nueva Ley, se restringe en la medida en que se reduce sólo a algunos funcionarios la posibilidad de hacer carrera jurisdiccional dentro del tribunal. Así mismo, el artículo 10° mencionado deja al margen el hecho de que la labor de los Magistrados debe contar con el personal más capacitado y con una vida profesional que

les brinde los conocimientos y experiencia necesaria para desempeñar eficientemente sus funciones de impartición de justicia.

El doctor Cipriano Gómez Lara, señala que sólo puede hablarse de la existencia de la carrera judicial cuando se conjuntan dos elementos: a) sistemas institucionales de selección, designación y ascenso de la judicatura; y b) diversas garantías que deben otorgarse al juzgador; la falta de uno de ellos evita la conformación de una verdadera carrera judicial.

Asimismo expresa que cualquier sistema institucional de designación y ascenso debe estar fundado sobre bases objetivas de selección de candidatos a ocupar los diferentes puestos y posiciones del aparato judicial.¹⁶

Trasladado lo anterior a lo dispuesto por el artículo 10° de la Nueva Ley Orgánica, concluimos que no podemos hablar de Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, si éste no comprende a todos los servidores públicos señalados en el artículo 3° de la Ley en mención.

Por ello, consideramos necesario una reforma al actual artículo 10° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de que se incluya a los Magistrados del mismo dentro del procedimiento de ingreso, promoción, permanencia y retiro del Tribunal, esto es del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional.

No hay que olvidar que la finalidad del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional también abarca el procedimiento de capacitación y preparación de los servidores públicos del Tribunal, por lo que dicho sistema debe contener programas, que aplicados por el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa, apoyen el crecimiento profesional y actualización de todos los servidores que contempla el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir

¹⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005. pág. 213.

del 7 de diciembre de 2007, sin limitación alguna, esto debe incluir a los siguientes servidores:

- ◆ Magistrados de Sala Superior;
- ◆ Magistrados de Sala Regional;
- ◆ Magistrados Supernumerarios de Sala Regional;
- ◆ Secretario General de Acuerdos;
- ◆ Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
- ◆ Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;
- ◆ Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
- ◆ Actuarios;
- ◆ Oficiales Jurisdiccionales;
- ◆ Contralor Interno;

No basta la facultad contenida en el artículo 18 fracción V, en relación con el artículo 41 fracción III de la Nueva Ley Orgánica, que establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 18.- Son facultades del Pleno, las siguientes:

...

V. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;

...

ARTÍCULO 41.- Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:

...

III. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el Pleno, para los efectos del artículo 18, fracción V, de esta Ley. La evaluación se basará en los elementos objetivos y datos estadísticos sobre el desempeño del cargo, de conformidad con las disposiciones aplicables...”

Así las cosas, el artículo 18 fracción V autoriza al Pleno de la Sala Superior para aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración (artículo 41 fracción III), sin que esto sea suficiente, toda vez que dicha disposición únicamente lo faculta para proponer al Ejecutivo Federal la designación de un magistrado, de Sala Regional o Superior. Es decir, finalmente es decisión y potestad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo el nombramiento de los máximos puestos jurisdiccionales del Tribunal.

El 20 de agosto de 2008, la Junta de Gobierno y Administración emitió el Acuerdo E/JGA/3/2008, a través del cual en cumplimiento a lo establecido por los numerales 18 fracción V y 41 fracción III de la Nueva Ley Orgánica, formuló los criterios para la evaluación de aspirantes a magistrados de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que le brindará la oportunidad de proponer al presidente de la República candidatos para ocupar los puestos de magistrados del Tribunal. Dicho acuerdo establece de forma literal lo siguiente:

“CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE ASPIRANTES A MAGISTRADOS DE SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Junta de Gobierno y Administración.

ACUERDO E/JGA/3/2008

La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vista la Convocatoria para ocupar el puesto de Magistrado de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 2008, y con el objeto de evaluar las propuestas de aspirantes a Magistrados de Sala Regional que se reciban, acuerda los siguientes:

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE ASPIRANTES A MAGISTRADOS DE SALA REGIONAL, CONFORME A LA CONVOCATORIA PARA OCUPAR EL PUESTO DE MAGISTRADO DE SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE JULIO DE 2008, EN ADELANTE LA CONVOCATORIA.

I.- Las propuestas que se reciban, conforme a la Convocatoria, serán distribuidas equitativamente entre los miembros de la Junta de Gobierno y Administración.

II.- Se desecharán de plano las propuestas que no reúnan los requisitos para ser Magistrados de Sala Regional que exige la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o aquéllos previstos en la Convocatoria.

III.- Las propuestas de aspirantes se clasificarán de la manera siguiente:

a) Las que se reciban de las Salas Regionales, se organizarán en cuatro grupos, según las cifras de asuntos en trámite que se registraron a diciembre de 2007, para comparar las cifras de rendimiento jurisdiccional, en plano de similitud de los aspirantes, con los promedios generales del grupo al que corresponda su Sala de origen. Dicho rendimiento jurisdiccional será evaluado bajo criterios cuantitativos y cualitativos, considerando la información señalada en el inciso g) del punto 2 de la Convocatoria.

El rendimiento cualitativo de los aspirantes se valorará complementariamente al analizar las tesis aisladas o las que representen precedentes o jurisprudencia.

Previamente a ese comparativo, los evaluadores obtendrán de la Dirección General de Informática, los porcentajes generales de cada grupo de Salas Regionales, en cada uno de los rubros señalados en la convocatoria.

b) Las que se reciban de la Sala Superior, integrarán un grupo adicional que será evaluado con los datos jurisdiccionales de la Sala Superior del Tribunal, aplicándose el mismo procedimiento previsto en el inciso anterior.

c) Las que provengan de la Junta de Gobierno y Administración, serán evaluadas, según los aspirantes provengan de Sala Regional o Sala Superior, conforme a los criterios señalados en los incisos a) y b) anteriores. En el caso de otras propuestas, la selección se apegará a los factores que para esos casos especiales aprueben por consenso los evaluadores de la propia Junta.

d) En los casos del Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones de la Sala Superior, del Secretario Adjunto de la Presidencia, de los Secretarios Auxiliares de Acuerdos, y demás personal del Tribunal que realice funciones jurisdiccionales, su rendimiento jurisdiccional se valorará considerando los criterios que precise la Junta de Gobierno y Administración, incluyendo el informe u opinión que se solicite a su superior jerárquico.

Adicionalmente a los criterios de evaluación señalados en los incisos anteriores, se tomarán en cuenta los factores de ponderación siguientes:

i.- Experiencia profesional en materia fiscal y administrativa, previa a su ingreso al Tribunal.

ii.- Antigüedad y trayectoria en el Tribunal;

iii.- Ejercicio de la Magistratura por Ministerio de Ley;

iv.- Estudios de posgrado, cursos o impartición de clases, vinculados a la materia fiscal o administrativa, y

IV.- La Junta de Gobierno y Administración, con base en la evaluación realizada conforme a los incisos del numeral III de estos Criterios, y al juicio ponderado de los evaluadores, identificará a los quince mejores aspirantes, quienes serán convocados de manera inmediata a una entrevista en la Ciudad de México, D. F., con los integrantes de la Junta, en la que se valorarán sus conocimientos generales, de los derechos fiscal y administrativo, aptitudes, capacidades y perfiles de personalidad.

De igual manera, a los quince aspirantes se les aplicará un examen psicométrico, en la fecha y lugar que les será informado con oportunidad.

V.- Concluido el proceso de evaluación interna a que se refiere la fracción III del artículo 41, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se integrará una lista de 10 candidatos que serán propuestos por la Junta de Gobierno y Administración al Pleno de la Sala Superior del Tribunal, para que proceda conforme a sus atribuciones legales. La propuesta de la Junta de Gobierno y Administración será acompañada del Dictamen y expedientes correspondientes a los candidatos, que se integren para tal efecto.

VI.- Definidas las propuestas que se harán al Presidente de la República para el nombramiento de los Magistrados de Sala Regional, se someterá a los aspirantes a ejercicios de inducción y preparación para fortalecer sus capacidades discursivas y de exposición, que les sean útiles en las subsecuentes etapas de entrevista y comparecencia en la Consejería Jurídica y ante el Senado de la República.

VII.- La información y resultados relativos al proceso de evaluación y selección de los aspirantes a Magistrados de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será considerada como reservada, en términos de los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 8 y 10 del Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 61, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

VIII.- Hágase del conocimiento de los Magistrados Proponentes este Acuerdo, a través de sus correos electrónicos, y publíquese en la página Web del Tribunal para su divulgación.

Dictado en sesión ordinaria del día diecinueve de agosto de dos mil ocho.- Firman el Magistrado Francisco Cuevas Godínez, Presidente de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Licenciado Rabindranath Guadarrama Martínez, Secretario Auxiliar de la Junta de Gobierno y Administración, quien da fe¹⁷.

¹⁷ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Acuerdos de la Junta de Gobierno y Administración en <http://www.tjffa.gob.mx/>, revisado en agosto de 2008.

En nuestra opinión, las fracciones V del artículo 18 y III del artículo 41 de la Nueva Ley Orgánica, no subsanan el error que contiene el actual artículo 10º de la Ley Orgánica. Creo que debe ser potestad única del Tribunal la organización y manejo de su Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, y en él se deben incluir a los servidores de superior rango, como es el caso de Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones, Secretario General de Acuerdos, Magistrados de Sala Regional, Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, y Magistrados de Sala Superior.

El maestro Nava Negrete, en la Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación de diciembre de 1994¹⁸, expresó la idea de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa alcanzaría su total autonomía, si se habla de una designación, de los magistrados, en la que no intervenga ninguno de los Poderes de la Federación, esto es, donde no intervengan el Poder Ejecutivo y el Legislativo (a través de la Cámara de Senadores).

En nuestra consideración, la plena autonomía del Tribunal existirá en la medida que prevalezca un procedimiento de asignación, selección, permanencia y retiro dentro del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional sin limitación alguna de puesto o categoría.

Por lo anterior, se propone una reforma al actual artículo 10º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 10.- El Tribunal contará con un sistema profesional de carrera jurisdiccional, que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso al Tribunal, basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia.

El sistema comprenderá los siguientes servidores públicos:

¹⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*. 3ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Diciembre, 1994. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, 1995. págs. 103 y 104

- a) Magistrados de Sala Superior;**
- b) Magistrados de Sala Regional;**
- c) Magistrados Supernumerarios de Sala Regional,**
- d) Secretarios General de Acuerdos;**
- e) Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;**
- f) Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;**
- g) Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;**
- h) Actuarios, y**
- i) Oficiales Jurisdiccionales.**

El sistema abarcará las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de dichos servidores públicos, de manera que se procure la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas, y de acuerdo con los procedimientos y criterios establecidos en el Estatuto correspondiente.

El Estatuto regulará los requisitos de tiempo, experiencia, antigüedad y trayectoria, que se requiera para cada uno de los servidores públicos mencionados en el primer párrafo de este artículo.

Con base en lo previsto en este artículo, el Tribunal establecerá y regulará, mediante disposiciones generales, el sistema de carrera de los servidores públicos previstos en las fracciones XI y XIII del artículo 3 de esta Ley.

Además se propone una reforma a los artículos 41 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

ARTÍCULO 41.- Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:

...

III. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el Pleno, para efectos del artículo 18 fracción V de esta Ley. La evaluación

interna se basará en los elementos objetivos y estadísticos que requiere cada cargo.

El procedimiento de evaluación comprenderá las siguientes fases.

1.- La evaluación interna iniciará con la publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, y en el sitio web del Tribunal (www.tfjfa.gob.mx).

2.- Los aspirantes a alguno de los cargos referidos en el primer párrafo, deberán cumplir con los requisitos contenidos en los artículos 6º y 11 de esta Ley.

3.- La Junta de Gobierno y Administración observará en el procedimiento de evaluación de los aspirantes, los cargos ocupados por éstos dentro del Tribunal, considerando su rendimiento jurisdiccional dentro del mismo.

4.- Dentro del procedimiento de evaluación se deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Experiencia profesional en materia fiscal o administrativa.
- b) Antigüedad y trayectoria en el tribunal.
- c) Estudios de postgrado y cursos en materia fiscal o administrativa.

5.- Los aspirantes que cumplan con los anteriores requisitos se someterán a un examen de oposición, de las materias de fiscal y administrativa, mismo que deberá ser aplicado por la Junta, en coordinación con el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa.

6.- La terna de aspirantes con mejores resultados en el examen de oposición mencionado en el párrafo anterior, a criterio de la Junta y del Instituto, y que

cumplan con todos los requisitos señalados en este artículo, serán propuestos al Pleno de la Sala Superior para su elección. El Pleno tendrá amplias facultades para elegir, de entre la terna, al aspirante que ocupará el cargo de que se trate.

Por otro lado, se propone una reforma al artículo 18 fracción V de la Nueva Ley Orgánica, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 18.- Son facultades del Pleno las siguientes:

...

V. Designar a los magistrados del Tribunal, de acuerdo a los lineamientos del Estatuto, de entre los aspirantes seleccionados por la Junta de Gobierno y Administración.

Para la designación de los magistrados Regionales y Secretarios de Acuerdos se observará lo siguiente:

a) Dos tercios de los magistrados y Secretarios de Acuerdos deberán haber sido previamente Magistrados, Secretarios de Acuerdos u Oficiales Jurisdiccionales del propio Tribunal.

b) Una tercera parte será elegida de personas externas al Tribunal, siempre que se trate de funcionarios de carrera en la Administración Pública, profesores o investigadores en Derecho Administrativo o litigantes ante el propio Tribunal.

Finalmente se propone la adición de un artículo que regule la función del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, a efecto de que en forma conjunta con la Junta de Gobierno y Administración supervisen la carrera jurisdiccional del Tribunal.

ARTÍCULO 54 BIS.- El Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa será un órgano auxiliar de la Junta de Gobierno y Administración en materia de formación, capacitación y actualización de los miembros del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de quienes aspiren a pertenecer a éste.

El funcionamiento y atribuciones del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa comprenderá la impartición de cursos de capacitación y actualización de los funcionarios del Tribunal.

El Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa tendrá como función determinar de manera conjunta con la Junta de Gobierno y Administración, los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos del Instituto, los mecanismos de evaluación y rendimiento, así como la participación en los exámenes de oposición a que se refiere la fracción III del artículo 41 de esta Ley.

El objeto de la participación del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, será la de lograr que los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o quienes aspiren a ingresar a éste, actualicen sus conocimientos necesarios para el adecuado desempeño de la función jurisdiccional.

Las modificaciones a las anteriores disposiciones de la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son necesarias a efecto de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al Tribunal como servidor público con funciones jurisdiccionales.

La inclusión de los magistrados al Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional permite la posibilidad de brindar al Tribunal mayor autonomía en el ejercicio

de su actividad jurídica. Asimismo crea la posibilidad de que personas con mayor capacidad tengan a su cargo la difícil y gratificante función contenciosa administrativa, sin que con ello se desmerite la función de los actuales funcionarios que componen al tribunal, El objetivo de la propuesta de reforma es tener la certeza de que personas con conocimiento en la materia fiscal administrativa resuelvan los juicios competencia del Tribunal.

CONCLUSIONES

1.- El acto administrativo es una manifestación de voluntad de la Administración Pública dirigida a producir efectos de derecho, que crea, reconoce, confirma, modifica o extingue derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas.

2.- El procedimiento administrativo es el medio legal a través del cual se realizan los actos que concurren a la producción de los actos administrativos. El proceso administrativo tiene como finalidad última que un órgano jurisdiccional resuelva sobre la pretensión de una parte respecto de otra, que tendrá una resolución como parte final de composición de la controversia.

3.- El contencioso administrativo es una forma de control de la Administración Pública, a través de la cual el particular hace valer una pretensión ante el órgano jurisdiccional, derivada de sus derechos e intereses legítimamente protegidos que hayan sido vulnerados por un acto de autoridad, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional declare la nulidad de dicho acto, o condene a la autoridad a que cumpla con determinadas prestaciones a favor del particular, cuando se trate de un derecho subjetivo, lo que da lugar a dos tipos de jurisdicción contenciosa administrativa: contencioso de anulación y de plena jurisdicción. La finalidad del contencioso de anulación es la protección de un derecho objetivo a fin restablecer la legalidad restringida por el acto de autoridad, mientras que la finalidad del contencioso de plena jurisdicción es el reconocimiento o reparación de un derecho vulnerado por el acto administrativo.

4.- Los artículos 73 fracción XXIX-H y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los fundamentos constitucionales del Tribunal Contencioso Administrativo, el primero otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes que instituyan los tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus resoluciones, y que conozcan de 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. Por su parte, el artículo 104

establece como facultad de los Tribunales Federales el conocimiento de los recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones definitivas dictadas por tribunales de lo contencioso-administrativo.

5.- El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, mismo que en sus orígenes actuó como un órgano de justicia delegada, ya que emitía sus resoluciones en representación del Poder Ejecutivo. Durante su vida jurisdiccional el Tribunal Fiscal de la Federación sufrió varios cambios, en cuanto a su estructura orgánica y competencia; el 31 de diciembre de 2000, por ejemplo, cambio su denominación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, derivado de la ampliación de su competencia. Finalmente el 6 de diciembre de 2007 se publicó en Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cambiando la estructura orgánica del mismo, además de que se crearon nuevos órganos y figuras dentro del Tribunal, como son la Junta de Gobierno y Administración y el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional.

6.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se constituye como un órgano autónomo del Poder Ejecutivo, integrado por una Sala Superior, Salas Regionales y una Junta de Gobierno y Administración. La Nueva Ley Orgánica otorga a la Junta de Gobierno y Administración funciones técnicas y administrativas, de vigilancia, disciplina y carrera judicial, mientras que conserva para el Pleno de la Sala Superior funciones estrictamente jurisdiccionales.

7.- La competencia del Tribunal se fija en razón de territorio, materia y grado. Actualmente el artículo 34 de la Nueva Ley Orgánica establece que las Salas Regionales conocerán de los juicios en razón de territorio atendiendo al domicilio fiscal del demandante. El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regula las materias sobre las que tiene competencia el Tribunal. Por razón de grado la competencia del Tribunal recae en el Pleno de la Sala Superior, en sus Secciones y en Salas Regionales; tanto como lo determine el Pleno. El Pleno y las Secciones pueden instruir los juicios naturales de manera discrecional. A esto se le conoce como la facultad de atracción, misma

que se fundamenta en aquellos juicios que por su cuantía, interés y trascendencia son de relevancia para el Tribunal, así mismo cuando es necesario establecer por primera vez una interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general.

8.- El Tribunal esta integrado de los siguientes servidores públicos: Magistrados de Sala Superior, Magistrados de Sala Regional, Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, Secretario General de Acuerdos, Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Actuarios, Oficiales Jurisdiccionales, Contralor Interno, Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares, y Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa.

9.- El artículo 10º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente a partir del 7 de diciembre de 2007 prevé la existencia de un Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia y comprende a los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y Oficiales Jurisdiccionales. El sistema abarca las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de dichos servidores públicos.

10.- El Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional se define como el conjunto de reglas, principios, y etapas relacionados con el camino o curso que se debe seguir para que los servidores públicos, ocupen, por primera vez, o asciendan a algún grado dentro de las categorías que integran la estructura orgánica jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, comprendiendo la escala de grados desde el inferior (Oficial Jurisdiccional) hasta el superior (Presidente del Tribunal), esto es, se refiere al ingreso, promoción, permanencia y retiro de los servidores públicos de dicho Tribunal.

11.- El artículo 41 fracción III de la Ley Orgánica faculta a la Junta de Gobierno y Administración para realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el Pleno de la Sala Superior, para efectos de que éste proponga al Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal. Por su parte la

fracción V del artículo 18 establece que el Pleno de la Sala Superior aprobará y someterá a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal. Sin embargo dichos preceptos no son suficientes, ya que es necesario que el propio Pleno en coordinación de la Junta de Gobierno y Administración, designe a los magistrados de Sala Superior y Sala Regional.

12.- El Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional esta limitado a determinados servidores públicos del Tribunal, aún cuando es necesario, a efecto de que dicho órgano alcance plena autonomía, que la Ley, faculte a sus miembros en el proceso de selección y capacitación de todos sus integrantes. Para que el Tribunal alcance mayor autonomía y el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional funcione sin límite alguno, en la designación de los magistrados que integran éste, no deben intervenir el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo. El Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional debe incluir a todos los servidores públicos con funciones jurisdiccionales, esto es, debe comprender a Magistrados de Sala Superior, Magistrados de Sala Regional, Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, Secretarios General de Acuerdos, Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Actuarios, y Oficiales Jurisdiccionales.

13.- Se propone la reforma al artículo 10º de la Ley Orgánica a efecto de que el Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional comprenda también a los servidores públicos contemplados de las fracciones I a V del artículo 3º de la misma, toda vez que en mi opinión no existe razón jurídica, administrativa e inclusive práctica que justifique que dichos servidores públicos sean excluidos del Sistema. Asimismo se plantea que el Estatuto mencionado en el citado artículo regule los requisitos de tiempo, experiencia, antigüedad y trayectoria que se requieran para cada uno de los servidores públicos. Para ello se propone una reforma a la fracción III del artículo 41 y V del 18 en los que se faculte a la Junta de Gobierno y Administración con el objeto de que lleve a cabo un procedimiento de evaluación interna de selección de los nuevos integrantes del Tribunal, la cual debe comprender la convocatoria, aplicación de exámenes de oposición y calificación de determinados requisitos como experiencia profesional, antigüedad, trayectoria y

conocimientos; lo anterior con el propósito de que el Pleno de la Sala Superior elija a los aspirantes al cargo de que se trate, entre ellos, a los magistrados de Sala Superior o Sala Regional. Así mismo, se plantea la posibilidad de que el Pleno de la Sala Superior elija un tercio de los magistrados que integrarán la Sala Regional o Sala Superior entre personas externas al Tribunal siempre que se trate de funcionarios de carrera en la Administración Pública, profesores o investigadores en Derecho Administrativo o litigantes ante el propio Tribunal.

14.- Finalmente se propone la adición del artículo 54-Bis, a través del cual se regule la función del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, a efecto de que auxilie a la Junta de Gobierno y Administración en la formación, capacitación y actualización, mediante cursos, de los funcionarios del mismo. Además de que deberá de participar en la creación y aplicación de los exámenes de oposición.

15.- En la Tercera Reunión de Regional de magistrados celebrada en Guadalajara, Jalisco, el 18 de agosto de 2008, la magistrada Consuelo Villalobos Ortiz, integrante de la Junta de Gobierno y Administración, manifestó que el reglamento ya está presentado y en vísperas de que lo examine y apruebe el pleno, sin embargo a la fecha no se ha aprobado el nuevo Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ni tampoco el Estatuto del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional, lo que refuerza el propósito de este trabajo que es establecer reglas claras y transparentes para el acceso al nuevo Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional que previene la Ley vigente.

16.- Como resultado de este trabajo, considero una necesidad inaplazable para garantizar la total imparcialidad en el ejercicio de la labor jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se faculte al Pleno de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración del propio Tribunal en la selección de sus miembros, incluyendo a los magistrados, lo que implica que el Poder Ejecutivo ya no participe más en el proceso de selección y nombramiento de los magistrados del Tribunal, ya sea de Sala Superior o Salas Regionales. Esto, por un lado eliminaría suspicacias en torno a la forma de designación de

los magistrados, por parte del presidente de la República, quedando fuera de los lineamientos del proceso de selección, intereses ajenos a los estrictamente jurídicos, y por otro lado, crearía certeza de que el Tribunal está compuesto por personal plenamente capacitado.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 1991.

ARGAÑARÁS, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1955.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. 5ª edición. México, 2001.

BIELSA, Rafael. *Sobre lo Contencioso Administrativo*. Editorial Librería y Editorial Castellvi, S.A., Santa Fe. Argentina, 1964.

BIELSA, Rafael. *Principios de Derecho Administrativo*. 3ª edición. Editorial Desalma, Buenos Aires, Argentina, 1966.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 8ª edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2003.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1973.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Fiscal*. Primera Parte, volumen II. 2ª edición. Editorial Porrúa, México, 2004.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino F. *Derecho Administrativo*. 2ª edición. Editorial Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2001.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo A-C. 15ª edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2001.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Madrid, 1956.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 42ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006

GALINDO VÁCHA, Juan Carlos. *Lecciones de Derecho Procesal Administrativo. Vol. I*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Bogotá, Colombia, 2004.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 9ª edición. Editorial Oxford. México, 2001.

GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1982.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. 2ª edición. Editorial Porrúa, UNAM. México, 1997.

HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*. Editorial Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México, 1996.

ITURBE RIVAS, Arturo. *Elementos del Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 2004.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*. Editorial Thomson. México, 2004.

KAYE, Dionisio J. y Christian Kaye Trueba. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*. Editorial Themis. México, 2002.

LUCERO ESPINOSA, Lucero. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. 7ª edición. Editorial Porrúa. México, 2002.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad*. 13ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Los Procedimientos Administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública*. Editorial UNAM. México, 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo primer y segundo curso*. 5ª edición. Editorial Oxford University Press, México, 2004.

MAURÍN, André. *Derecho Administrativo Francés*. Traducción Julio Bustillos. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2004.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El ingreso y ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado de Francia*, en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, año I, México, marzo de 1998.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*. 3ª Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Diciembre, 1994. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, 1995.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

NAVA NEGRETE, Alfonso y Narciso Sánchez Gómez. *Justicia Administrativa en México*. Editorial Colección FUNDAP. México, 2002.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 12ª edición Editorial Porrúa. México.

PÉREZ DAYÁN, Alberto. *Teoría General del Acto Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2003.

RAMÍREZ CHAVERO, Iván. *El Juicio Contencioso Administrativo. Aspectos Teóricos y Práctica Forense*. Editorial SISTA. México, 2004.

REYES CORONA, Oswaldo G. y Sergio Omar Ezquerro Lupio. *Juicio Contencioso Administrativo y Fiscal*. Editorial Taxx editores. México, 2004.

SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. *Medios de Defensa en Materia fiscal 2007*. Editorial ISEF, México, 2007.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano (Derecho Procesal Fiscal y Administrativo)*. 13ª edición. Editorial Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2003.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia Administrativa. Recurso Administrativo, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa*. Editorial Porrúa. México, 2006.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 10ª edición. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1981.

TREVIÑO GARZA, Adolfo. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

HEMEROGRAFÍA

CONGRESO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA 1997. *LXI Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*. Tomo II. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1998.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MÉXICO. Número 247. Tomo LVII. México, Enero-Junio de 2007.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Publicación conmemorativa. “Cuarenta y cinco años al servicio de México”. Tomo II. México, 1982.

