

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL**

**“RESPONSABILIDAD DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ANTE UNA EXCITATIVA DE
JUSTICIA PROCEDENTE Y FUNDADA”**

T E S I S
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:**
RODRIGO MEJÍA FLORES

ASESOR: LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES

MÉXICO, D.F.

2009



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.

DEDICATORIAS

A MI MADRE

Sra. Felipa Mejía, por apoyarme incondicional en cada etapa de mi vida. Mujer incansable a quien debo lo que soy como persona.

†A MI PADRE

Sr. Anastasio Jiménez, por darme la vida y la fuerza para superar la adversidad.

A MIS AMIGOS

Por su amistad sincera e invaluable; por ser un apoyo fundamental en mi vida y estar conmigo cuando más los necesito.

AL LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES

Gracias por aceptar ser mi asesor y brindarme su apoyo en el desarrollo del presente trabajo.

A MIS MAESTROS

Que durante mi estancia en las aulas aportaron sus conocimientos para mi desarrollo como estudiante y profesionista.

A MI ALMA MATER

Por la oportunidad de estudiar en sus aulas y el privilegio de formar parte de una gran comunidad universitaria.

INTRODUCCIÓN

“Sin exageraciones ni impaciencias, sin violencias estériles y pasajeras, hay que mirar con confianza el porvenir, en el que una lucha tesonera, vigorosa, bien orientada e incansable abrirá a la humanidad nuevas perspectivas de una auténtica libertad en el orden, y con ello de una genuina justicia y un desarrollo integral de los hombres y las comunidades.”
Héctor González Uribe.

La administración de justicia que carece de rapidez y eficacia, atenta contra la paz y seguridad social, por eso ante los actos arbitrarios de la autoridad administrativa y fiscal, existe un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales, mientras que, ante la arbitrariedad de los órganos jurisdiccionales, existe la responsabilidad de los funcionarios jurisdiccionales.

La doctrina ha clasificado a las funciones del Estado en legislativas, administrativas y jurisdiccionales, mismas que se rigen por el principio constitucional de legalidad, tutelado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad es evitar que los órganos integrantes del Estado, actúen de manera arbitraria y discrecional afectando indebidamente la esfera jurídica de los gobernados, causándoles daños y perjuicios de imposible reparación, que aún y cuando obtengan una sentencia favorable, no puedan ser restituidos en el goce de sus derechos indebidamente afectados por los actos de las autoridades. Lo anterior es el sustento del moderno Estado de Derecho, que pretende abandonar los modelos del Estado omnímodo y absolutista de las grandes monarquías.

En el ejercicio de las funciones propias del Estado, como la función jurisdiccional, se debe cumplir con las garantías de administración de justicia y de legalidad, que obliga a los funcionarios jurisdiccionales a iniciar y concluir un proceso contencioso, en los plazos y tiempos establecidos en las leyes que regulen dicho proceso, otorgando a las partes contendientes mecanismos que les permitan solicitar

a los órganos jurisdiccionales, la celeridad de los procesos, el cumplimiento de los plazos de las etapas procesales y el desahogo de las diligencias.

En relación con lo anterior, la excitativa de justicia regulada por los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene como finalidad evitar el retraso indebido en la solución de controversias planteadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la inactividad del magistrado sea por apatía o negligencia para formular el proyecto de sentencia, o bien por apatía o negligencia de la Sala o Sección para dictar la sentencia correspondiente, siendo la excitativa de justicia un mecanismo que pretende salvaguardar la garantía constitucional de impartición de justicia pronta y expedita en los plazos establecidos por la Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

Es importante destacar que los funcionarios jurisdiccionales en el cumplimiento de sus atribuciones y facultades, pueden incurrir en errores, omisiones o acciones que obstaculicen la debida impartición de justicia, cuyas conductas originan responsabilidades administrativas de dichos funcionarios, al ser servidores públicos que tienen a su cargo el ejercicio de funciones jurisdiccionales, que están monopolizadas por el Estado y que se materializan por los tribunales judiciales y administrativos como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las acciones, omisiones o errores de los funcionarios jurisdiccionales de los tribunales judiciales y administrativos ocasionando a las partes que intervienen en el proceso, daños y perjuicios de imposible reparación, las cuales pueden ejercer la acción que esté en sus manos para que dichos daños y perjuicios sean resarcidos, pues de lo contrario, las partes en el proceso estarían en estado de indefensión e incertidumbre jurídica ante los actos de los funcionarios jurisdiccionales que afecten su esfera jurídica; que vulneran y ponen en duda el Estado de Derecho.

Independientemente de las responsabilidades administrativas en las que puedan incurrir los funcionarios jurisdiccionales, también son susceptibles de

actualizarse responsabilidades penales, cuando la conducta de acción u omisión encuadre en los tipos penales catalogados como delitos en el Código Penal Federal, en donde se contemplan los delitos cometidos por servidores públicos y los que se cometen por los servidores públicos contra la administración de justicia.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en las que pueden incurrir los funcionarios jurisdiccionales como los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la inadecuada, negligente o arbitraria administración de justicia, pueden ser generadas como consecuencia de una excitativa de justicia procedente y fundada.

CAPÍTULO PRIMERO

Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

I.- Época Colonial.

Después de la conquista del nuevo mundo, se da paso a la época colonial en la Nueva España, también llamada Época Novohispana, en la que predomina el sistema judicialista, cuya característica es la intervención de los órganos judiciales en la solución final de las controversias, un claro ejemplo de este sistema es el dominio de la audiencia como máxima autoridad en materia administrativa, legislativa y judicial. Posteriormente se modifica el régimen jurídico, político y administrativo con el surgimiento de las intendencias, cuyos titulares y subalternos se encargaban de la justicia, el cobro fiscal, el impulso económico y organizar la milicia local.

La Audiencia tiene su sede en la ciudad de México, su competencia territorial comprendía el Cabo de Honduras y de las Hibueras, Guatemala, Yucatán, Cozumel, Pánuco, la Florida, Río de las Palmas, así como de todas las provincias que había desde el Cabo de Honduras hasta el Cabo de la Florida.

“Por real cédula de 13 de febrero de 1548, se mando fundar la Audiencia de la Nueva Galicia, a indicación del virrey don Antonio de Mendoza, con residencia entonces en la ciudad de Compostela, después en Guadalajara.”¹ Su competencia comprendía las provincias de Nueva Galicia, Culiacán, Copala, Colima, Zacatula y los Pueblos de Ávalos.

Dentro de las funciones judiciales de la Audiencia se encuentran sus atribuciones como Tribunal de Alzada, al conocer de la apelación en contra de órdenes o resoluciones emitidas por los Virreyes, Gobernadores, Alcaldes Mayores o

¹ Esquibel Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 3ª Edición, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2004. Pág. 393.

Justicias de la Nueva España que se encontraban en los territorios en los cuales tenía jurisdicción, cabe destacar que los casos a los que la Audiencia daba preferencia para la resolución eran aquellos en los que la Hacienda Real se interesaba, por lo que incluso el Virrey señalaba un día de cada semana para que se atendieran las causas y pleitos surgidos del Tribunal de Cuentas.

“Podía darse el caso de que las autoridades responsables –en este caso el virrey y los gobernadores-, insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera, en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.”²

“Al darse el 4 de diciembre de 1786 la Ordenanza de Intendentes para la Nueva España se pretendió unificar el sistema de autoridades locales desapareciendo las gobernaciones subordinadas, los corregimientos y las alcaldías mayores; en su lugar, la Nueva España se dividió en doce intendencias, al frente de las cuales se puso un intendente gobernador; siendo a su vez divididas en subdelegaciones. Sin embargo se respetó el gobierno municipal de los cabildos seculares, debiendo ser presididos por el intendente o subdelegado, cuando lo había y a falta de éste por el alcalde ordinario.”³ Bajo este sistema los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores fueron sustituidos por intendentes que con sus subalternos se encargaban de la justicia, el cobro fiscal, el fomento económico, así como de la organización de la milicia local.

“El efecto que produjo dicha ordenanza en el ámbito de la justicia administrativa fue que en materia de justicia fiscal se creó la Junta Superior de Hacienda, como tribunal supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se

² Vázquez Alfaro, José Luis. *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, 1ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991. Pág. 126

³ Soberanes Fernández, José Luis. *Tribunales Ordinarios*, en Soberanes Fernández, José Luis. *Los Tribunales de la Nueva España, Antología*, 1ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. Pág. 66

estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda.”⁴ En atención a que los intendentes conocían en primera instancia de todos los asuntos relacionados con las rentas del tabaco, alcabalas, pólvora, naipes y pulques, y su resolución era apelable ante la Junta Superior de Hacienda.

“En materia fiscal encontramos varios tribunales, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Alcabalas, el Tribunal de Composición de Tierras, el de Montepíos, el del Estanco del Tabaco, del Estanco de Pólvora, etcétera.”⁵

II.- México Independiente.

Durante la época de la emancipación de México, cuyo periodo abarca de 1808 a 1821, no aparecen rasgos ni la implantación del contencioso administrativo. La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812, cuya aplicación y vigencia en la Nueva España se vio interrumpida en algunos periodos, y en otros se aplicaba de manera parcial.

“Inclúyase la publicación de la Carta de Cádiz entre las leyes fundamentales de México, no sólo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado.”⁶

Dicha constitución en sus artículos 13 a 17 admite la separación de poderes, sin embargo, de los artículos 242, 243 y 245, se desprende con claridad que se

⁴ Vázquez Alfaro, José Luis. *Op. Cit.* Pág. 126

⁵ Floris Margadant S., Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 17ª Edición, Editorial Esfinge, S.A. de C.V., México, 2000. Pág. 76

⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995. Pág. 59

confería a los Tribunales la potestad exclusiva de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, por lo tanto, ni las Cortes ni el Rey podían ejercer las funciones judiciales, avocar causas pendientes y mucho menos abrir los juicios fenecidos, de la misma manera se prohibía a los Tribunales ejercer otras funciones que no fueran las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, lo anterior nos llevaría a pensar que los litigios en materia administrativa podían ser substanciados por un Juez o por un Tribunal, sin embargo, esto no era posible en atención a que dicha Constitución, en sus artículos 168 y 171 base segunda, establecía que la persona del Rey era sagrada e inviolable, entonces, no estaba sujeta a responsabilidad, en estas consideraciones el poder ejecutivo que engloba facultades administrativas, no podía ser sujeto de juicio ante los tribunales, por otro lado, dentro de las facultades concedidas al monarca se encontraba la de cuidar que en todo el reino se administrara pronta y cumplidamente la justicia.

La ideología del movimiento insurgente no solo perseguía liberarse de la hegemonía española, además, pretendían dar una nueva estructura al país, y en ese afán son redactados diversos cuerpos legales entre los cuales destacan, la obra de Ignacio López Rayón denominada: Elementos Constitucionales, la cual establecía en su artículo 21, la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, sin embargo, dicho documento fue censurado por el propio autor, hecho conocido por José María Morelos y Pavón, posteriormente, el propio Morelos convoca a un Congreso, el cual se instala en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, en cuya sesión inaugural se dio lectura a los veintitrés puntos que integraban al documento denominado Sentimientos de la Nación, elaborado por Morelos, el cual establecía en su artículo 5, que la soberanía dimanaba del pueblo quien la depositaba en sus representantes, dividiendo los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Sin embargo, debido al conflicto bélico el Congreso se ve obligado a emigrar, pero la ardua labor de sus integrantes dan origen a la Constitución sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, denominada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, dicho documento establecía en su artículo 11 que

las atribuciones de la soberanía son dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares, y en su artículo 12 la prohibición para que el poder ejecutivo, legislativo y judicial se ejerzan por una sola persona o por una sola corporación, asimismo, el artículo 167 de dicho ordenamiento, prohíbe al Supremo Gobierno deponer a los empleados públicos, conocer negocio judicial alguno; avocar causas pendientes o ejecutoriadas, u ordenar que se abran nuevos juicios, circunstancias que hacen imposible la existencia de un tribunal de lo contencioso administrativo con sede en el Poder Ejecutivo, ante la estricta separación de poderes, y aunque el artículo 37 establecía que a ningún ciudadano se le podía coartar la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública y el artículo 27 establecía que la seguridad de los ciudadanos consistía en la garantía social, la cual no podía existir sin que la ley fijara los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Terminada la lucha armada que culmina con la independencia de la Nueva España y una vez firmada el Acta de la Independencia mexicana de 28 de septiembre de 1821, se instala una Junta Provisional de Gobierno, encargada de gobernar interinamente al país, así como de elegir y organizar al Congreso Constituyente, el cual una vez instalado emite las Bases Constitucionales de 24 de febrero de 1822, cuya base quinta establecía el principio de separación de poderes; al considerar inapropiado que queden reunidos el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“Las desavenencias entre el Congreso e Iturbide (reconocido emperador el 19 de mayo de 22) culminaron en la disolución del primero por órdenes del segundo, el 31 de octubre del mismo año. En su lugar Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso, en proporción a las provincias.”⁷

⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* Pág. 122

Dicha Junta aprueba el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, documento que en su artículo 23 establece que el sistema de gobierno del Imperio Mexicano se compone de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación, y en su artículo 55 establece que a los tribunales erigidos por ley, les corresponde exclusivamente aplicar las leyes a los casos particulares que se controvierten en juicio; asimismo, el artículo 29 establecía que el poder ejecutivo residía exclusivamente en el emperador, como jefe supremo del Estado, cuya persona era sagrada e inviolable, y sólo sus ministros eran responsables de los actos de gobierno que autorizan para que tuvieran efectos, por lo que en relación con el artículo 79 Base Segunda se desprendía que el Supremo Tribunal de Justicia tenía facultades para juzgar a los Secretarios de Estado y de Despacho cuando por queja de parte se declare que ha lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se establecería después, sin que se especifique el tipo de responsabilidad en la que incurrirían los Secretarios de Estado y de Despacho, por lo que esta disposición no tuvo aplicación alguna, por último, el artículo 30, punto noveno, facultaba al emperador para establecer de acuerdo a la ley imperante, los tribunales necesarios, sin que se haya hecho uso de dicha facultad, sin embargo, como consecuencia del Plan de Veracruz y el Plan de Casa Mata, el Congreso Constituyente queda reinstalado y Agustín de Iturbide se ve obligado a abdicar.

Después de la experiencia transitoria de una forma de gobierno centralista surgen de nuevo las pugnas entre los seguidores del centralismo y del federalismo, de la que salen airoso los federalistas que pugnaban por una forma de gobierno federal, que se ve plasmado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, dicho triunfo fue alentado por diversos factores entre los que se encuentran el fracaso de la monarquía instaurada por Agustín de Iturbide, la situación sociológica y política que había sido generada por las Diputaciones Provinciales emanadas de la Constitución Española de 1812.

“Al lado de esta influencia española, la Constitución de 1824 recibe la norteamericana y estructura de acuerdo con ese modelo el poder judicial de la federación: Por desgracia, el Constituyente no se limitó a incorporar las disposiciones constitucionales norteamericanas, sino que adoptó la organización derivada de la ley secundaria de 1789”.⁸ Circunstancias que se ven reflejadas en el artículo 6 de dicha Carta Magna, el cual establece el principio de separación de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que expresamente prohibiera que dichos poderes podían ser asumidos o se reunieran en una sola persona o corporación, por su parte, el artículo 123, de dicho documento constitucional establece que el Poder Judicial de la Federación residirá en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito, estableciendo en su artículo 137, fracción II, las facultades a la Suprema Corte de Justicia para terminar las disputas que se suscitaran sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno o sus agentes, por su parte la fracción V, base Sexta de dicho numeral le daba competencia para conocer de los asuntos relacionados con las violaciones a la Constitución y a las Leyes Generales, por lo que es evidente que las cuestiones inherentes al contencioso administrativo eran substanciadas por el Poder Judicial.

Después de las pugnas entre el grupo liberal y el conservador, así como de los miembros de la iglesia por conservar sus privilegios, y la reacción de Santa Anna en contra de la política del Vicepresidente Gómez Farías, se inicia una nueva etapa y el 4 de enero de 1835, se declara el Tercer Congreso Constituyente que expide las Bases Constitucionales el 23 de octubre de 1835, dicho documento en la base décimo catorce establece que una ley sistematizará la hacienda pública en sus diferentes ramos, organizará el Tribunal de Revisión de Cuentas y arreglará la jurisdicción contenciosa y económica en dicho ramo.

Del 15 de diciembre de 1835 al 6 de diciembre de 1836, se emiten las Siete Leyes Constitucionales que establecen principios centralistas, de intolerancia

⁸ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2 Edición, Editorial Porrúa, México, 1973. Pág. 172

religiosa y que crean el Supremo Poder Conservador. La Primera Ley fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y en su artículo 2 fracción III, establecía un medio de impugnación denominado reclamo, el cual podía ser promovido ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital y en los Departamentos ante el Superior Tribunal, por medio de dicho recurso el interesado reclamaba las resoluciones de las expropiaciones decretadas por causa de utilidad pública y objeto general, emitidas por el Presidente y sus cuatro ministros, o bien por el Gobernador y la Junta Departamental en los Departamentos, es importante señalar que la tramitación del reclamo suspendía la ejecución de la resolución, hasta que se dictara el fallo correspondiente.

Por su parte la Quinta Ley daba las bases para la organización y establecía las facultades del Poder Judicial, el cual por disposición del artículo 1, se ejercería por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, Por los Tribunales de Hacienda y por los Juzgados de Primera Instancia. Como puede apreciarse dicho precepto establece de manera clara la creación de Tribunales especializados en materia hacendaría que formaban parte del Poder Judicial, instituyendo el contencioso tributario, sin embargo, dichos tribunales serían creados por la ley específica que regularía la jurisdicción contenciosa, la cual fue emitida el 20 de enero de 1837, misma que reitera la preeminencia del Poder Judicial en la materia contenciosa hacendaría, aunado a lo anterior es importante destacar que las sentencias dictadas por dichos tribunales eran impugnables ante los Tribunales Superiores de los Departamentos, los cuales eran competentes para conocer del recurso de nulidad, dejando la última instancia a la Corte Suprema de Justicia, la cual a su vez conocía de los recursos de nulidad en contra de las sentencias dictadas en última instancia por los Tribunales Superiores de los Departamentos, según se desprende de lo establecido por los artículos 12 fracción XI y 22 fracción III, de la mencionada Ley Quinta, sin embargo, no debe perderse de vista que el propio artículo 12, de la citada Ley, en su fracción VI, facultaba al Máximo Tribunal para conocer de las controversias judiciales que se originaban con

motivo de contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden.

Los constantes conflictos internos entre liberales y conservadores, el conflicto armado con Francia, así como las tendencias separatistas de Yucatán y Texas, traen consigo un periodo de luchas internas que influyen en el ambiente político, provocando que el 30 de junio de 1840, se elabora el proyecto de reforma Constitucional, que contempla en su artículo 157 la existencia de una ley que organizaba la hacienda pública, el Tribunal de Revisión de Cuentas y arreglaba la jurisdicción económica y contenciosa de dicha materia, por lo que evidentemente retomaba principios enarbolados por la base décimo catorce de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

El 28 de septiembre de 1841, se firman las Bases de Tacubaya, con lo cual concluye la vigencia de las Siete Leyes, no obstante esto el General Nicolás Bravo, el 23 de diciembre de 1842, desconoce al Congreso Constituyente y designa a ochenta notables que integrarían a la Junta Nacional Legislativa, que tenía como principal encargo elaborar las Bases Constitucionales, así el 12 de junio de 1843, son sancionadas por Antonio López de Santa Anna las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, mismas que fueron publicadas el 14 de junio de 1843, conocidas como Bases Orgánicas de 1843.

Dichas Bases en su artículo 5 enarbolan el principio de separación de poderes al establecer que la suma del poder público reside en la Nación, que para su ejercicio se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que no se reunirían en una sola corporación o persona, dos o más poderes y mucho menos se depositaría el Legislativo en un individuo.

Por otro lado en el artículo 115 se estableció que subsistirían los Tribunales especiales de hacienda, comercio y minería como parte del Poder Judicial de la

Federación, hasta en tanto no se dispusiera otra cosa por las leyes, así mismo, se conceden facultades a la Suprema Corte de Justicia para conocer, en todas las instancias, las disputas que se suscitaran sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno, conocer de las demandas judiciales que promovieran los particulares contra un Departamento, cuando este sea un asunto netamente contencioso; dichas atribuciones se desprendían del artículo 118 fracciones IV y V, de las Bases en comento, evidenciando la preponderancia de un sistema judicialista en materia contenciosa hacendaría y administrativa.

Iniciado el levantamiento del general Mariano Salas, que pedía el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, y el retorno de Antonio López de Santa Anna, se convoca a un Congreso Constituyente, el cual trabajaría inmerso en los problemas internos que acontecían en el país, aunado al conflicto armado con Estados Unidos de Norte América, sin embargo, se propone por la mayoría de los diputados que la Constitución Federal de 1824, rigiera hasta en tanto era reformada atendiendo al procedimiento establecido en dicha Constitución, no obstante lo anterior, Mariano Otero emitió un voto particular el cual proponía que además del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, debía observarse el documento al que llamó Acta de Reformas, el cual, después de haber sido analizado, discutido y votado por los diputados del Congreso, fue aceptado con algunas modificaciones y adiciones que se le hicieron, por lo que el Acta Constitutiva y de Reformas fue sancionada el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 de mayo del mismo año. En relación a lo anterior es importante destacar que conforme al texto de la Constitución Federal de 1824, eran los Tribunales del Poder Judicial de la Federación quienes conocían del contencioso administrativo, dentro del cual se encuentran los litigios en materia tributaria, observándose el procedimiento establecido para la tramitación de los litigios que se suscitaban con motivo de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales.

Terminada la guerra con Estados Unidos de Norte América y la subsecuente derrota de México, “el resultado fue el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, en el cual

México perdió Texas, Nuevo México, Arizona, California, Nevada, UTA y parte de Colorado, recibiendo a cambio 15 millones de dólares.”⁹

Los problemas internos del país continúan y en el año de 1853, el general Antonio López de Santa Anna, es llevado al poder por el grupo conservador, mientras tanto, con la colaboración de Lucas Alamán el 23 de abril de 1853, son promulgadas las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, mismas que son sancionadas por el general Santa Anna.

Las Bases para la Administración de la República de 1853, en la sección primera artículo 9, establecían nociones del contencioso administrativo, y se instituye la figura del Procurador General de la Nación para promover cuanto conviniese a la hacienda pública, y para que se procediera en todos los ramos con los conocimientos jurídicos necesarios, así mismo, en la sección segunda se instituyó y reguló el funcionamiento del Consejo de Estado, que originalmente tenía funciones de asesoría y consulta en cuestiones relacionadas con los ministerios del gobierno, sin embargo, el 25 de mayo de 1853, se crea la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su respectivo Reglamento, los cuales atribuyen a dicho Consejo de Estado facultades jurisdiccionales, compuesto de una sección de lo Contencioso Administrativo, que estaba integrada por cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República, el cual conocía de controversias relacionadas con las obras públicas, ajustes públicos, contratos administrativos, rentas nacionales, actos administrativos de policía, agricultura, comercio e industria, interpretación, cumplimiento y ejecución de otros actos administrativos en general, es de hacer notar que no se hará énfasis a esta obra legislativa ya que más adelante se pretende hacer un estudio completo de la misma.

“Paralela, pero no concurrente con la jurisdicción contenciosa que acabamos de explicar, la competencia de los jueces y tribunales de hacienda, sustitutos por entonces de los jueces de distrito y tribunales de circuito suprimidos a partir de septiembre del mismo año de 1853, comprendía, además de negocios civiles y

⁹ Floris Margadant S., Guillermo. *Op. Cit.* Pág. 158

criminales, los que versaran sobre contribuciones decretadas a favor de la instrucción pública y de los ayuntamientos y todos aquellos de carácter judicial en los que fuese demandada la administración, sus agentes o dependencias.”¹⁰

Al terminar la Revolución de Ayutla, la legislación expedida durante el periodo de Antonio López de Santa Anna, junto con las leyes sobre administración de justicia expedidas a partir de 1852, fueron abrogadas por la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación expedida el 23 de noviembre de 1855.

El 16 de octubre de 1855, el general Juan Álvarez emite la convocatoria para la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, sin embargo, debido a los problemas enfrentados para la creación de la nueva Constitución que rigiera en el territorio mexicano, es hasta el 15 de mayo de 1856, cuando el Presidente Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que estuvo vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

“La aparición del Estatuto suscitó viva oposición del bando de los puros. Varios gobernadores se negaron a publicarlo, entre ellos Vidaurri. En el seno del Congreso Constituyente que ya para entonces externaba su distanciamiento hacia Comonfort, se pidió el 4 de junio la desaprobarción del Estatuto, entre otros motivos por las tendencias centralistas que se le atribuyeron.”¹¹

Dicho Estatuto en sus artículos 96, 97 y 98, establecían la independencia del Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, el cual estaba integrado por una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, que habían sido creados por la Ley de 23 de noviembre de 1855, y demás leyes relativas, así mismo, se conceden facultades a la Suprema Corte de Justicia para terminar las disputas que se suscitaran sobre contratos o negociaciones

¹⁰ Heduán Virués, Dolores. *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª edición, Compañía Editorial Continental, México, 1961. Pág. 47

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* Pág. 492

celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes, por lo que es evidente que la jurisdicción contenciosa administrativa y contenciosa hacendaría queda en manos del Poder Judicial.

El 5 de febrero de 1857, es sancionada y jurada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fruto de la convocatoria del 16 de octubre de 1855, realizada por Juan Álvarez para la reunión del Congreso Constituyente, que consagra en su artículo 50 la separación de poderes al establecer que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, prohibiendo que se reunieran, dos o más de estos poderes, en una sola persona o en una corporación, ni el legislativo en un solo individuo, así mismo, dicha Carta Magna, en su artículo 90 establecía expresamente que, se depositaba el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito, los cuales conocían de las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, así como de aquellas en las que la federación fuera parte, así mismo, el artículo 99 de dicha Constitución, establecía como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, conocer en única instancia las controversias en que la unión fuera parte, ya que en los casos de competencia de los Tribunales de Distrito y de Circuito, la Suprema Corte de Justicia era un Tribunal de apelación, por lo que es evidente que la jurisdicción contenciosa administrativa y hacendaría continuaba en manos del Poder Judicial de la Federación.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se suscitaron una serie de debates en relación al procedimiento por medio del cual los Tribunales de la Federación conocerían de las controversias administrativas, ya que mientras unos juristas estaban convencidos que la vía o medio eran el juicio de amparo, otros creían que las controversias administrativas deberían substanciarse por un medio distinto al juicio de amparo, surgiendo así las tesis de Ignacio L. Vallarta y la tesis de Ignacio Mariscal.

III.- Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo 1853.

“Las leyes constructoras del Consejo de Estado son un único y valioso precedente en nuestra legislación para la estructuración de un tribunal administrativo tipo francés, sólo igualable por el constituido por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, cuna de nuestro Tribunal Fiscal de la Federación; leyes que a su vez han dado a su autor, don Teodosio Lares, grande celebridad dentro de la bibliografía administrativa mexicana. La Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su Reglamento, ambos del 25 de mayo de 1853 y debidos a Lares, son el origen del Consejo de Estado como tribunal administrativo y el alojamiento de todo un proceso contencioso administrativo de justicia retenida.”¹²

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de fecha 25 de mayo de 1853,¹³ promovida por el entonces ministro de Hacienda Teodosio Lares, la cual siguiendo el modelo francés, estableció en su artículo 4 la creación dentro del Consejo de Estado de una sección de lo contencioso administrativo, compuesta de cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República, estableciéndose una separación entre el ámbito de competencia de la autoridad judicial y la autoridad administrativa, lo cual se desprende de su artículo 1º, mismo que prohibía a la autoridad Judicial conocer las controversias contenciosas administrativas, dentro de las cuales se encontraba lo relacionado con obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio, mismas que estaban enunciadas en el artículo 2 de la ley en comento, sin embargo, era el reglamento de esta ley el que de manera detallada establecía en sus artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º la competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.

¹² Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1959. Pág. 278

¹³ Ley consultada en Navarro, Juan R. *Legislación mejicana, o sea colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde la consumación de la independencia*. Tomo que comprende de abril a julio de 1853, Imprenta de Juan R. Navarro, México, 1853. Págs. 131 a 134

Para delimitar la competencia del Consejo de Estado en las cuestiones contenciosas administrativas y la competencia de las autoridades judiciales, establecía en su artículo 6 que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería la encargada de resolver las controversias competenciales que se presentaran entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, para lo cual dicha Sala se compondría de dos magistrados propietarios y dos consejeros, los cuales serían designados por el Presidente de la República, así mismo, las funciones de presidente de este Tribunal estarían a cargo del presidente de la mencionada Primera Sala, el cual podía votar únicamente cuando existía empate al momento de decidir el asunto, lo cual se asemejaba al tribunal de conflictos que en el Consejo de Estado Francés resolvía los conflictos de atribuciones entre las autoridades administrativas y las judiciales.

En relación a lo anterior es importante mencionar que el Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853,¹⁴ facultaba al Procurador General o en su caso a los representantes del fisco para dirigir una Memoria, cuando tuvieran conocimiento que algún juez ó tribunal estaba conociendo de algún negocio que perteneciera a la jurisdicción contenciosa de la administración, la cual, tratándose del Procurador General, debía ser entregada a la sección de lo contencioso; mientras que los representantes del fisco lo harían al gobernador respectivo.

En dicha memoria debían exponerse las razones que fundarán la competencia de la administración, debiéndose citar la ley o en su caso las leyes en que se apoyen para reclamar el negocio, lo cual se desprendía del artículo 61 del reglamento antes precisado. Recibida y analizada la Memoria por la sección de lo contencioso o en su caso por el gobernador respectivo, y siendo fundada la reclamación la debían presentar ante el juez o el tribunal que estaba conociendo del negocio solicitándole su inhibición, el cual al recibir la reclamación, debía suspender el procedimiento y exponería sus razones para defender su competencia sobre el negocio, quedando en

¹⁴ Ley consultada en Navarro, Juan R. *Op. Cit.* Págs. 135 a 152

manos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia la decisión definitiva sobre el conflicto de competencias entre la autoridad administrativa y la judicial. Lo anterior se desprende de lo establecido por los artículos del 62 al 66 del reglamento de la ley que nos ocupa.

Como se ha mencionado, el Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo en su capítulo segundo, establecía el procedimiento a seguir ante el Consejo de Estado para la substanciación del procedimiento administrativo. La primera etapa iniciaba cuando el particular presentaba, ante el ministro del ramo al cual pertenecía la materia sobre la que versaba la reclamación, o que hubiera dictado la medida administrativa que se reclamara, una memoria en la cual debían exponerse los hechos y fundamentos de su derecho que argumentaba había sido conculcado, enunciando las piezas que presentaba en apoyo de su demanda, con la finalidad de delimitar el objeto de la reclamación que efectuaba, circunstancias que se desprenden del artículo 6 del reglamento que nos ocupa.

Una vez presentada la memoria, existía un mes de plazo para que las partes con intereses en el conflicto llegarán a un acuerdo, transcurrido dicho plazo y no existiendo un acuerdo entre la administración y los particulares, la demanda era remitida a la sección de lo Contencioso del Consejo, circunstancia que era notificada al demandante que presentaba la Memoria y al Procurador General, al cual se le remitían por el ministro, todas las instrucciones necesarias para la defensa de la administración; el mencionado aviso que se daba a la reclamante se hacía constar en el expediente, con lo cual se fija el carácter contencioso del negocio y da inicio la segunda fase, considerada por algunos estudiosos de la materia como primera instancia, lo anterior se desprende de lo establecido por los artículos 9 y 10 del Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Corridos los traslados correspondientes a los que se ha hecho referencia, el Procurador General contaba con el plazo de veinte días para formular la contestación a la demanda planteada por la reclamante, en la cual fijaría los puntos de hecho en

los que no convenga con la contraria y los que necesitara probar, formulando su pretensión, y acompañando a dicha contestación todos los documentos en que funde su escrito, sin perjuicio de que hasta antes de que la sección de lo Contencioso del Consejo emitiera la resolución correspondiente, pudiera presentar los que no hubiere podido acompañar. Formulada la contestación de demanda, esta era comunicada a la reclamante la cual contaba con un plazo de tres días para formular la réplica correspondiente y si los hubiera, fijar los hechos que le correspondieran probar, sin embargo, si la Sección del conocimiento consideraba que era necesario exhibir pruebas sobre algunas cuestiones planteadas, dicha Sección establecía los hechos susceptibles de probanza y determinaba el lapso de tiempo para el desahogo de las pruebas conducentes, el cual una vez transcurrido, mediante el auto respectivo se cerraba el periodo probatorio y se concedía a cada parte un plazo de seis días para que formulara los alegatos correspondientes, concluida la etapa de alegatos, dentro de los quince días siguientes, se debía emitir la resolución correspondiente, la cual era notificada a las partes, así como a los ministros integrantes del Consejo de Estado, lo anterior se desprendía de los artículos 11 al 20 del Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Si las partes estaban conformes con la resolución emitida y ninguno de los ministros reclamaba, dentro del plazo de diez días, el negocio quedaba concluido, y se ejecutaba la resolución emitida por la sección. Cuando uno de los ministros no estaba conforme con dicha resolución, daría aviso a la sección dentro del plazo de diez días contados desde que recibía la copia de la resolución, y pedía el expediente quedando el asunto sometido a la decisión del gobierno en Consejo de Ministros; sin embargo, cuando era una de las partes la que no estaba conforme con la resolución, lo debía manifestar cuando le era notificada o dentro del plazo de diez días posteriores a su notificación, de no hacerlo, se consideraba que estaba conforme.

Manifestadas las inconformidades con la resolución, la sección debía preparar la resolución del gobierno, para lo cual ponía a disposición de la parte inconforme el expediente para que en el plazo de diez días presentara el escrito en el que

expresara los agravios que le causara la resolución, exponiendo los fundamentos por los cuales no estaba conforme con ella; éste escrito se debía hacer del conocimiento de la contraria para que en un plazo de diez días diera contestación al escrito. El secretario de la sección debía hacer un extracto del expediente, el cual debía ser remitido junto con éste al ministerio respectivo, para que el ministro lo sometiera para la resolución del gobierno en consejo de ministros, la cual una vez emitida debía ser comunicada a las partes y se ejecutaba ya que en contra de dicha resolución no se podía interponer recurso alguno.

Cuando la controversia estuviera relacionada con hechos o actos que hubieran pasado dentro de los límites de algún Estado, del Distrito ó territorios; sobre propiedades situadas dentro de estos mismos límites; sobre medidas administrativas dictadas por alguna autoridad o corporación del Estado, Distrito o territorio, la reclamación se hará ante el gobernador ó jefe político respectivo, pero, si el objeto de la acción era de tal naturaleza que estuviere sujeto a la vez a dos o más autoridades administrativas, la reclamación y por ende la presentación de la memoria se hacía ante aquella a cuya competencia pertenecía el objeto principal de la acción, o la parte principal de la cosa que daba lugar a la acción, lo anterior se encontraba establecido en los artículos 28 y 29 del Reglamento de la Ley que se analiza.

Presentada la memoria, el gobernador debía remitir dentro del plazo de ocho días la reclamación con el informe respectivo al ministerio del ramo a que correspondía la reclamación. El Gobierno Supremo a través del ministerio respectivo y dentro del plazo de un mes, resolvía, modificaba o variaba la medida de que se tratara, o buscaba llegar a un arreglo entre las partes contendientes, si transcurrido este plazo ninguna de éstas medidas podía evitar el litigio, el ministerio remitía el expediente al gobernador para que substanciara el expediente hasta dejarlo en estado de resolución. Una vez substanciado el expediente, el Gobernador debía remitirlo a la sección de lo contencioso del Consejo, por conducto del ministerio respectivo para la emisión de la resolución definitiva, lo cual debía ser notificado a las partes.

La sección, previa citación de las partes y del Procurador General, dentro del término de quince días dictaba su resolución definitiva, siendo importante destacar que para la emisión de las resoluciones de la Sección del Consejo de Estado, bastaba la mayoría de votos de los que la integraban.

En contra de la resolución de la sección procedían únicamente los recursos de aclaración y nulidad, el primero de ellos se interponía ante la misma sección, dentro del plazo de cinco días contados a partir del día en que se notificaba la resolución, para que la aclararan si esta era contradictoria, ambigua ó confusa; mientras que el segundo se podía interponer en contra de las actuaciones por defecto en el procedimiento ó en contra de la resolución definitiva, las causas por las cuales se podía reclamar la nulidad por defecto en las actuaciones del procedimiento, eran únicamente por no haber sido llamada la parte reclamante al juicio; no haber sido oída según se dispone en el Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo; o bien por no haber sido citada para la etapa probatoria o para la emisión de la resolución definitiva.

Las causas de nulidad en contra de la resolución definitiva son únicamente las precisadas en el párrafo anterior, cuando se hubieran hecho valer en tiempo y no fueron atendidas, y al haberse dictado la resolución por un número menor de consejeros que el requerido.

Por lo que hace a los conflictos de jurisdicción positivos o negativos en los cuales se debía dilucidar sobre que autoridad administrativa era competente para conocer de algún negocio el artículo 66 del Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo establecía que estos debían ser resueltos de manera definitiva por la sección de lo contencioso, sin más trámite que el informe por escrito de las autoridades entre las cuales tenga lugar el dicho conflicto jurisdiccional, así mismo, si algún conflicto se suscitaba con la sección de lo contencioso, la resolución correspondía al gobierno supremo.

“Dicha ley provocó escándalo en los medios jurídicos nacionales de esa época y cuando fue impugnada ante la justicia federal, se declaró inconstitucional en virtud de una tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, cuando era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo que dicha ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona, el Presidente de la República, en materia administrativa.”¹⁵

El 20 de Septiembre de 1853, mediante decreto del gobierno se expide la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda,¹⁶ la cual en sus artículos 1, 2, 3, 4 y 5 ordenaba la supresión de los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito y el establecimiento de los Juzgados Especiales de Hacienda en la Capital de la República, en los puertos de Campeche, Veracruz, Tampico, Matamoros, Acapulco, Manzanillo, San Blas, Mazatlán, Guaymas, Monterrey, Camargo y Comitan, así mismo, por disposición expresa de la ley en cita, en los lugares de la República donde no residían los juzgados especiales, serían jueces de hacienda los jueces de primera instancia; mientras que en los lugares en donde no residieren los jueces especiales de hacienda ni los de primera instancia, eran los jueces de paz los encargados de formar la sumaria y primeras diligencias ejecutivas, sobre contrabandos y negocios de las atribuciones de los jueces de hacienda, dando cuenta a éstos inmediatamente y pudiendo continuar bajo sus órdenes hasta ponerlos en estado de sentencia, siempre que a juicio del juez de hacienda así conviniera.

Los jueces de hacienda, eran competentes para conocer de los negocios judiciales civiles y criminales en los que tuviera interés el fisco y que versaran sobre bienes y rentas nacionales y municipales; en los negocios judiciales que versaran sobre contribuciones o impuestos a favor de la instrucción pública o de los

¹⁵ Treviño Garza, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998. Págs. 12 y 13

¹⁶ Ley consultada en Navarro, Juan R. *Legislación mejicana, o sea colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde la consumación de la independencia*. Tomo que comprende de agosto a diciembre de 1853, Imprenta de Juan R. Navarro, México, 1853. Págs. 122 a 135

ayuntamientos; en negocios judiciales civiles en que el fisco tuviera interés o crédito; en los negocios judiciales civiles en que el interés de la hacienda haya sido trasladado a particulares con los privilegios del fisco; las diligencias de buena fe relativas a las fianzas de luz, de rentas nacionales o municipales o administradores de los establecimientos públicos que dependan de la administración; o sobre cualquier negocio en el que tenía interés el erario nacional o municipal; en las causas de contrabando; los que versaran sobre crímenes, delitos y faltas de los empleados de hacienda y del delito que cometían los que sobornaban a empleados, en los delitos de falsificación de moneda, falsificación de papel sellado, bonos, billetes de banco o de lotería nacional; en las faltas y delitos oficiales de sus subalternos; así como en todos los demás negocios civiles y criminales, cuyo conocimiento les atribuyeran las leyes. Dicha competencia se encontraba regulada por el artículo 10 de la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda.

Por disposición del artículo 22, de la ley, los Tribunales Superiores de Hacienda fueron establecidos en México, Puebla, San Luis, Durango, Guadalajara y Guanajuato; conocían en primera instancia de las causas criminales comunes y delitos oficiales de los jueces especiales de hacienda; las causas de responsabilidad de los jueces de primera instancia cuando incurrieren en ella desempeñando las funciones de jueces de hacienda; las causas de responsabilidad de los promotores fiscales de los juzgados de hacienda; las causas de responsabilidad de sus oficiales y demás subalternos del tribunal Superior de Hacienda del conocimiento, dichas facultades se encontraban reguladas por el artículo 33 de la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda.

En segunda instancia los Tribunales Superiores de Hacienda eran competentes para conocer de todos los negocios de cuya competencia en primera instancia correspondía a los jueces de hacienda, así como, de los recursos de nulidad de las sentencias que causaran ejecutoria en primera instancia, dicha competencia se desprendía del artículo 34 de la Ley.

El artículo 35 de la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda facultaba a la Suprema Corte de Justicia, para conocer en tercera instancia, de todos los negocios de cuya competencia en segunda instancia correspondía conocer a los Tribunales Superiores de Hacienda; en segunda y tercera instancia, de los asuntos cuya competencia en primera instancia correspondía a los Tribunales Superiores de Hacienda; mientras que en primera, segunda y tercera instancia, conocía de los negocios de responsabilidad y criminales comunes de los magistrados de los Tribunales de Hacienda y sus Promotores; y de los recursos de nulidad de las sentencias que causaban ejecutoria en segunda o en tercera instancia.

IV.- Segundo Imperio.

El 10 de abril de 1864, Maximiliano de Habsburgo acepta la corona de México, ofrecida por un grupo de conservadores, con lo que inicia el segundo intento por implantar una monarquía en el México independiente, una vez instalado el segundo imperio mexicano, por decreto del 4 de diciembre de 1864, se instala un Consejo de Estado, que tenía entre otras funciones, la de crear un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de Abril de 1865, en su artículo 14 confería a una Ley la creación, formación, atribuciones y nombramiento del Consejo de Estado, el cual sería oído por el emperador en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, así como sobre las consultas que el monarca estimara convenientes, según se desprende de lo establecido en el artículo 6 de dicho Estatuto. “El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, el Estatuto se expidió cuando el imperio empezaba a declinar.”¹⁷

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* Pág. 669

“Tema de mucho interés fue la justicia administrativa, pues fue promulgada nueva ley, el 1° de noviembre de 1865, sobre lo contencioso-administrativo, siendo ministro de Estado don José Fernando Ramírez. Tenía en cuenta la anterior de Lares, pues principiaba diciendo “Oídos nuestros consejos de Ministros de Estado y vista la ley de 25 de mayo de 1853...” sin embargo, la nueva disposición imperial fue más extensa y precisa que la anterior.”¹⁸

La Ley Sobre lo Contencioso Administrativo y su respectivo reglamento,¹⁹ establecen un tribunal de jurisdicción retenida, ello en atención a que el artículo 1°, de la ley de referencia, prohibió al Poder Judicial conocer de cuestiones administrativas, mientras que el artículo 2, estableció que las cuestiones contenciosas administrativas eran aquellas que promovían las personas o corporaciones reclamando un derecho perfecto y preexistente, que se consideraba violado por el gobierno o sus agentes, o por quienes actuaban en su nombre, en los asuntos correspondientes al ramo de la administración, que procediera de algún acto administrativo, así como aquellas que se promovieran por cualquier persona, corporación o por la administración y sus agentes, relacionadas con los derechos adquiridos por un acto administrativo, cuando se tratara de la interpretación y aplicación del acto administrativo del que naciera el derecho, así como las que se promovieran sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos.

Es importante señalar que por disposición expresa del artículo 3° de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, las disposiciones emanadas del poder soberano del Emperador, entre los que se encontraban los tratados internacionales, las leyes, reglamentos, ordenes o decretos que tenían por objeto la ejecución y cumplimiento de las leyes generales, no admitían el recurso contencioso administrativo, sin embargo, la ejecución y efectos de los tratados internacionales, las leyes y reglamentos generales si eran objeto del recurso contencioso administrativo. Situación similar acontecía con los reglamentos generales dictados

¹⁸ Cabrera Acevedo, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia, la República y el Imperio, Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1ª Edición, México, 1988. Pág. 95

¹⁹ Ley consultada en Cabrera Acevedo, Lucio. *Op. Cit.* Págs. 390 a 403

por los Prefectos o cualquier funcionario facultado para expedirlos, sin embargo, si era materia del recurso contencioso administrativo la representación a los Prefectos o a dichos funcionarios, incluso la representación al Emperador por vía de gracia; o bien, si dichos reglamentos contenían disposiciones especiales que violaran algún derecho, o si este derecho se transgredía al ejecutar las disposiciones del reglamento, es importante mencionar que cuando en la controversia se reclamaba la aplicación de un reglamento ilegal, en la resolución no se podía pronunciar sobre la legalidad o ilegalidad del reglamento, pero si la ilegalidad del reglamento se demostraba o era acreditada, la cuestión controvertida en el contencioso administrativo era resuelta con forme a la ley infringida por el reglamento ilegal y no conforme a éste, lo cual se desprende de lo establecido por los artículos 4 y 8 de la ley en comento. En los casos antes citados, la materia del recurso contencioso administrativo se ceñía estrictamente a cuestionar la recta aplicación de las disposiciones de la ley o el reglamento general, disposición que se encuentra contenida en el artículo 5° de la ley que nos ocupa.

Tratándose de controversias que se susciten sobre contratos celebrados por la administración o sus agentes, relativos a los bienes del Estado, que tenían por objeto la percepción de rentas o realizaciones en dinero, eran competencia de lo contencioso administrativo siempre y cuando la controversia versara sobre la nulidad de dichos contratos por falta de formalidades administrativas que establecían las leyes. Así mismo, era competencia del contencioso administrativo las cuestiones relacionadas con contratos, ajustes públicos, remates o adjudicaciones para adquirir provisiones o sobre cualquier objeto de utilidad general, aún cuando la controversia verse sobre el cumplimiento de dichos contratos, ajustes públicos o remates, lo anterior se desprendía del artículo 6 de la Ley para lo Contencioso Administrativo.

Las controversias relacionadas con la propiedad o la posesión de bienes inmuebles, que eran promovidas por los particulares propietarios o poseedores de las mismas, en contra de la administración o sus agentes, o bien que se promovieran por estos en contra de aquellos, a los que hace referencia el artículo 7 de la ley que

nos ocupa, era materia del contencioso administrativo, siempre y cuando la propiedad de dichos inmuebles hubiera nacido de un acto administrativo y la cuestión se relacionara sobre la legalidad de dicho acto de autoridad.

Las destituciones de servidores públicos del orden administrativo eran materia contenciosa administrativa cuando la sanción destituyera, inhabilitara o suspendiera al funcionario del empleo o sueldo, o bien, era del orden administrativo y se reclamaba por violaciones a las leyes o por incompetencia del funcionario emisor de la resolución sancionadora, en cuyos casos la resolución respectiva únicamente se ocuparía de analizar si hubo violaciones a la ley o incompetencia del funcionario emisor de la sanción que se controvertiera, según lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865.

Por su parte el Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de fecha 1° de noviembre de 1865, en su capítulo primero enlistaba una serie de actos materia del recurso contencioso administrativo, derivados de obras públicas, ajustes públicos, rentas nacionales, policía, agricultura, comercio e industria, así como las cuestiones sobre la aplicación de bienes a los Ayuntamientos y establecimientos públicos hechos por la administración, los cuales se desprenden de los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5°.

La competencia del Poder Judicial, se encontraba regulada por los artículos 6, 7 y 9 de la Ley Sobre lo contencioso Administrativo de 1° de Noviembre de 1865, y se ceñía a conocer de las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento de los contratos celebrados por la administración o sus agentes, en los que se encontraban inmersos los bienes del Estado, en los cuales se tuviera por objeto la percepción de rentas o la obtención de dinero; las controversias relacionadas con la propiedad o posesión de las cosas inmuebles, que eran promovidas por la administración o sus agentes en contra de los particulares titulares del derecho de propiedad o de posesión, o bien de estos en contra de aquellos; así como las controversias relacionadas con sanciones o penas diferentes a la destitución,

suspensión del empleo o sueldo de funcionarios del orden administrativo, o bien las que se suscitaban sobre la imposición de sanciones o penas que no estuvieran expresamente conferidas por la ley al poder administrativo.

El artículo 14 de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, prohibía intentar alguna acción de cualquier naturaleza en contra del Gobierno, Departamentos, Distritos, Municipalidades, Ayuntamientos, Corporaciones o Establecimientos Públicos que dependieran de la Administración, sin antes haber presentado a la autoridad correspondiente o al tribunal que conocía de la tercería de dominio, según el caso, una Memoria en la cual se expondría el objeto y motivo de la demanda, la cual sería recibida por la autoridad correspondiente y remitida junto con el informe respectivo que emitiría la autoridad, al Ministerio del ramo al que pertenecía el negocio, el cual contará con un plazo de cuarenta días a partir de la fecha de recepción de la Memoria y el informe, para dictar la resolución correspondiente, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera dictado la resolución, la acción podría ser intentada en los Tribunales.

Por su parte, el artículo 15 de la ley de referencia, establecía que para poder demandar ante los Tribunales la tercería de dominio relacionada con el embargo de bienes para el pago de cantidades adeudadas al erario público, era necesario que la Memoria se presentara ante el Tribunal que conociera del negocio, el cual debía suspender el procedimiento y remitir la memoria al ministerio del ramo al que correspondiera la materia sobre la que versara el negocio; recibida la Memoria por la administración, esta tenía un plazo de quince días para emitir su resolución, la cual debía limitarse a considerar la realidad de los fundamentos en que se apoyaba para procurar un arreglo, o sostendría sus derechos preferentes, pasado dicho plazo sin que el Tribunal hubiera sido notificado de la resolución correspondiente, continuaría con sus procedimientos y decidiría sobre la tercería de dominio, lo anterior se desprende de lo establecido por los artículos 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 del Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1° de noviembre de 1865.

Los Tribunales Judiciales estaban impedidos para dictar mandamientos de ejecución o dictar providencias de embargo en contra de los caudales del erario público o bienes nacionales, ni en contra de los fondos o bienes de los Departamentos, Distritos, Municipalidades, Ayuntamientos o Establecimientos Públicos que dependieran de la administración, por lo que en sus sentencias únicamente podían declarar el derecho de las partes y en su caso la obligación de hacer el pago; la manera de efectuar el pago y en su caso la autorización de la enajenación de algunos bienes era decisión exclusiva de la administración. Así mismo, es de resaltar que dichos Tribunales también se veían impedidos para proceder en contra de los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa, lo cual se desprendía de lo establecido por los artículos 16, 17, 18 y 20 de la ley que nos ocupa.

Además de los casos materia de competencia del contencioso administrativo, que han sido precisados con anterioridad, el artículo 10 de la ley que se analiza, establecía que las leyes de manera expresa podían dejar en manos del contencioso administrativo la solución de alguna controversia, que originalmente era de la competencia de los órganos judiciales o viceversa, sin embargo, el artículo 12 de la ley de referencia, otorgaba al Consejo de Estado la facultad de decidir la competencia de atribuciones entre las autoridades administrativas. En cuanto a la competencia entre las autoridades administrativas y las autoridades judiciales, eran resueltas por un Tribunal Especial al que hacía alusión el artículo 43 del Reglamento del Consejo de Estado.

El procedimiento Contencioso Administrativo estaba regulado en el capítulo segundo del Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo, ambos de fecha 1° de noviembre de 1865, dicho procedimiento iniciaba cuando cualquiera, con legitimación en la causa relacionada con controversias materia del contencioso administrativo, presentaba una Memoria ante el ministerio a cuyo ramo pertenecía la materia de la reclamación o que hubiera dictado el acto administrativo que se

reclamara, en la cual expondría los hechos y fundamentos legales de su reclamación, fijando el objeto de la reclamación y enumerando las piezas en las que apoyaba su demanda. Si la demanda era en contra de la administración y el negocio no se arreglaba en el plazo de un mes, la Memoria era enviada a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, lo cual era notificado por el Ministro a quien había presentado la demanda y se remitía al Procurador Fiscal de la sección de lo Contencioso del Consejo de Estado la reclamación con los documentos anexos para la defensa de la administración, es importante destacar que el aviso que se daba a la parte que presentaba la demanda se hacía constar en el expediente, con lo que se fijaba el carácter contencioso del negocio, lo anterior se desprendía del artículo 6 al 10 del reglamento inicialmente precisado.

Corrido el traslado de referencia al Procurador Fiscal de la sección del Consejo de Estado, este contaba con un plazo de veinte días para contestar la demanda formulada y anexar los documentos con los cuales fundara su contestación, teniendo la posibilidad de exhibir los documentos que no pudo acompañar en su escrito de contestación, hasta antes de que la sección de lo Contencioso del Consejo de Estado dictara su resolución; así mismo, en su escrito de contestación debía fijar los puntos de hecho en los que no estaba de acuerdo con la demandante y los que necesitaba probar, debiendo formular la pretensión con la que concluía. Presentada la contestación por parte del Procurador Fiscal, la sección de lo Contencioso mandaba que se comunicara dentro de su secretaría a la demandante por el plazo de seis días para que pudiera imponerse de ella y fijara los hechos que le correspondieran probar si es que estos existían, concluido el plazo de referencia, si a juicio de la sección hubiera necesidad de prueba, la sección determinaría de manera expresa los hechos que deberían probarse y fijaría para la prueba un término prudente que no excedería de treinta días, dichas disposiciones se desprendían del artículo 11 al 17 del Reglamento que nos ocupa.

Según se desprendía de los artículos 17 a 20 del Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo, concluida la etapa probatoria la sección de lo

Contencioso del Consejo de Estado emitía un auto en el cual daba por concluida dicha etapa y se concedía a las partes un plazo de seis días para que presentarán sus alegatos de bien probado para lo cual se ponía a su disposición dentro de la secretaría el expediente respectivo. Concluido el plazo para formular los alegatos correspondientes, la sección daba por concluida la instrucción y pasaba el expediente al relator perpetuo de la sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, para que formara la relación correspondiente a nombre de la sección de lo Contencioso y sentara las cuestiones que debían ser resueltas por el Consejo de Estado, mismas que eran comunicadas a las partes o a sus abogados cuatro días antes de la sesión del Consejo.

Por disposición de los artículos 24, 25 y 27, las sesiones del Consejo de Estado eran públicas y en ellas el relator leía su relación, posteriormente los abogados o las partes hacían sus informes y una vez concluidos el Procurador Fiscal exponía sus conclusiones, con lo que terminaba la sesión pública e inmediatamente o a más tardar al día hábil siguiente, la sección de lo Contencioso deliberaba en sesión secreta y efectuaba la votación respectiva. El Secretario del Consejo elaboraba el acta de sesiones en la que hacía constar el nombre de los Consejeros que habían concurrido, el número de votos emitidos, así como todo lo acontecido en las Sesiones.

La resolución que emitía el Consejo de Estado era la que acordaba la mayoría absoluta de los Consejeros presentes en la deliberación, la cual era extendida en forma de decreto, lo cual se encontraba establecido en los artículos 28, 29 y 30 del Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1° de noviembre de 1865.

Cuando la controversia se originaba por hechos o actos acaecidos dentro de los límites de algún Departamento, por cuestiones relacionadas con propiedades que se encontraban dentro de dichos límites, o bien por disposiciones administrativas dictadas por alguna autoridad o corporación del Departamento, eran materia de

reclamo, pero si dicha reclamación se hacía en contra de disposiciones emitidas por el Prefecto por sí o por consulta del Consejo de Prefectura, la memoria debía presentarse ante el mismo Prefecto; sin embargo, tratándose de reclamaciones en las cuales el objeto de la acción fuera de tal naturaleza que estuviera sujeta a la vez a dos o más autoridades administrativas, la reclamación debía presentarse ante aquella autoridad a cuya competencia pertenezca el objeto principal de la acción, o bien la parte principal de la cosa que da lugar a la acción, dichas disposiciones se encontraban reguladas por los artículos 32, 33 y 34 del Reglamento en estudio.

En los casos citados en el párrafo anterior, una vez que se recibía la memoria se procedía a comunicarla a la parte contraria junto con los documentos anexos a la misma, para que en el plazo de diez días presentara su contestación, la cual debía ser hecha del conocimiento a la contraria dentro de la secretaría de la Prefectura por tres días, para que impuesta de ella fijara los hechos que le correspondieran probar, circunstancias que se desprendían de los artículos 35 y 36 del Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a las pruebas y la forma para admitirlas, así como los alegatos debía procederse de la misma manera a la que se hizo referencia en párrafos anteriores, por lo que concluida la etapa probatoria y de alegatos, la autoridad competente contaba con ocho días para emitir la resolución correspondiente misma que era notificada a las partes dentro de la secretaría. Si alguna de las partes estuviera en desacuerdo con la resolución lo debía manifestar en un plazo de tres días, exponiendo las razones para no conformarse con la resolución y solicitando que se remitiera el expediente al Ministerio a cuyo ramo pertenezca el negocio, para que en el plazo de un mes aprobara, modificara o variara la resolución emitida y buscara un arreglo entre las partes, si no había arreglo la resolución del ministerio era comunicada a las partes y si alguna no estuviere conforme, lo manifestaba en el plazo de tres días solicitando que se remitiera el expediente al Consejo de Estado, por lo que el ministerio pasaba el negocio al Procurador del Consejo de Estado y éste a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, en el cual se seguía el

procedimiento establecido en el artículo 9 del Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, descrito en líneas anteriores, hasta la emisión de la resolución correspondiente, lo anterior se encontraba regulado del artículo 37 al artículo 42 del Reglamento.

Es importante aclarar que si la reclamación se tramitaba en contra de la Administración y no hubiera contendientes, el prefecto en vista de la memoria que le era presentada y las pruebas si las hubiere, debía dictar la resolución motivada, lo anterior por disposición expresa del artículo 43 del Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865.

Por el contrario, atendiendo a lo establecido por los artículos 44, 45, 46, 47, 48 y 49, si la reclamación se presentaba en contra de disposiciones del Consejo de Prefectura, la memoria era presentada ante el presidente de dicho Consejo, procediendo, dicho Consejo, de la manera prevista para el Prefecto Político del Departamento, ya que la instrucción era encomendada por escrito a una sección del mismo Consejo, concluida la instrucción deliberaba y resolvía el negocio en asamblea general, de la manera en que lo estableciera su reglamento, dicha resolución era notificada a las partes en la secretaría y si una de ellas estaba en desacuerdo con la misma, en un plazo de tres días debía manifestarlo, exponiendo sus razones por escrito y solicitando la remisión del expediente al Consejo de Estado, el cual era remitido al Presidente del Consejo y éste lo pasaba a la sección de lo Contencioso del Consejo de Estado para la instrucción, la cual comunicaba a la contraria dentro de la secretaría de dicho Consejo, el escrito por medio del cual se impugnaba la resolución emitida por el Consejo de Prefectura para que lo conteste dentro del plazo de cinco días.

Contestado el escrito, por disposición del artículo 50 del Reglamento que se analiza, el expediente debía ser remitido al relator para que formulara la relación correspondiente y asentara las cuestiones que debían ser resueltas por el Consejo de Estado para que se continuara con la instrucción hasta la emisión de la

resolución, mismas que fueron descritas en párrafos anteriores cuando se habló de la substanciación del procedimiento contencioso administrativo.

Por disposición expresa del artículo 53 del Reglamento de la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, en contra de las resoluciones emitidas por el Consejo de Estado únicamente se admitía el recurso de aclaración, cuando la resolución era ambigua o confusa, dicho recurso debía ser interpuesto ante la Asamblea, dentro del plazo de cinco días de haber sido notificada la resolución, dicha Asamblea debía remitir el recurso de aclaración junto con su dictamen para la emisión de la resolución correspondiente.

“A partir de la caída del segundo imperio, fue el juicio de amparo el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma consagrado por la Constitución de 1857.”²⁰

V.- Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes de 1924.

Esta ley fue publicada el 16 de abril de 1924, en el Diario Oficial de la Federación, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión el 8 de mayo de 1917, y las que le concedían el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal de 1917.

Se estableció un procedimiento para la calificación y sanción correspondiente en el orden administrativo de las infracciones a las leyes que regulaban los impuestos federales en general, facultades que por disposición expresa del artículo 1° de dicha ley, estaban conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por sí misma o por medio de las oficinas recaudadoras y de un jurado de penas fiscales. Por lo que según se desprende de lo establecido por el artículo 2 de la ley,

²⁰ Vázquez Alfaro, José Luis. *Op. Cit.* Pág. 139

cuando las oficinas recaudadoras tenían conocimiento de infracciones a las leyes que regulaban los impuestos federales debían instruir un expediente atendiendo a las leyes vigentes, teniendo la posibilidad de imponer y hacer efectivas las multas y penas cuyo monto máximo conforme a lo establecido por la ley, no excediera de veinte pesos, estando obligada a remitir para efectos de su responsabilidad un tanto de su resolución al Jurado de Penas Fiscales. Cuando la multa excedía de veinte pesos, debían formular un pedimento para la imposición de la pena y proceder a asegurar el interés fiscal, debiendo remitir al Jurado de Penas Fiscales el original del expediente instruido con los documentos y pruebas ofrecidos por las partes, los alegatos, las conclusiones y el pedimento para la imposición de la pena, el cual debía hacerse del conocimiento de los causantes para que procedieran a garantizar el interés fiscal, en las formas establecidas por ley.

El causante podía rendir, ante el Jurado de Penas Fiscales, dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha de notificación del pedimento formulado por la oficina recaudadora, las pruebas que estimara pertinentes para su defensa y presentar alegatos, lo cual se establecía del artículo 3 de la ley en cita.

La integración y competencia del Jurado de Penas Fiscales estaba regulada por el capítulo segundo de la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y Penas Correspondientes, la cual en sus artículos 8 y 9 establecía que dicho Jurado se integraba de un Presidente, cuyo cargo era asumido por el Secretario de Hacienda o su representante; dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y dos representantes de los causantes, los cuales eran nombrados en la forma que establecían los artículos 11 y 12 de la ley que nos ocupa. Como se ha mencionado, el Jurado de Penas Fiscales era competente para conocer de las multas cuyo monto máximo establecido por la ley era superior a los veinte pesos, así como para revisar las penas impuestas por las oficinas recaudadoras con la finalidad de determinar y exigir las responsabilidades correspondientes.

Para su funcionamiento, el Jurado de Penas Fiscales se dividía en tres secciones, las cuales eran competentes para conocer de determinadas infracciones a las leyes fiscales como se establecía en las fracciones I, II y III del artículo 9 de la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y Penas Correspondientes, las cuales otorgaban a la Sección de Comercio e Industria competencia para conocer de las infracciones cometidas en materia de derechos de importación y exportación, derechos causados por el tráfico marítimo y navegación, derechos por servicios aduanales y consulares, impuestos interiores y en general de todas aquellas infracciones a las leyes relativas a todos aquellos impuestos que no eran de competencia exclusiva de la Sección de Alcoholes y Bebidas alcohólicas y de la Sección de Capitales; la Sección de Alcoholes y Bebidas Alcohólicas era competente para conocer de las infracciones a las leyes relacionadas con los impuestos sobre alcoholes y bebidas alcohólicas, que no eran competencia de la Sección de Comercio e Industria ni de la Sección de Capitales; en cuanto a la Sección de Capitales ésta era competente para conocer de las infracciones a las Leyes relacionadas con los impuestos sobre herencias, legados y donaciones.

Las secciones se integraban con los dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y por dos representantes de los causantes, éstos últimos variaban en atención a la materia del negocio competencia de la sección, es decir, si el asunto era competencia de la Sección de Comercio e Industria, los representantes de los causantes eran, un representante de los comerciantes y banqueros y un representante de los industriales; cuando el asunto era competencia de la Sección de Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, los representantes de los causantes eran, un representante de los productores de alcoholes, vinos y licores, cerveza y demás bebidas alcohólicas, y otro de los productores de pulques; pero si el negocio era competencia de la Sección de Capitales, los representantes de los causantes se integraban por un representante de los propietarios y uno de las instituciones de crédito y compañías bancarias, lo anterior se encontraba regulado por el artículo 10 de la Ley.

El procedimiento seguido por el Jurado de Penas Fiscales para substanciar los asuntos de su competencia, estaba previsto por el capítulo tercero de la Ley Para la Calificación de las Infracciones Fiscales y Penas Correspondientes, el cual se iniciaba una vez recibido el expediente por el Jurado, y su Presidente lo turnaba a la sección correspondiente, la cual debía recibir las pruebas ofrecidas por los causantes, teniendo la facultad de ordenar que se desahogaran las pruebas que considerara necesarias para dictar su resolución, en la cual para la imposición de las penas debía apreciar los hechos y circunstancias especiales que concurrieron en cada negocio puesto a su consideración y en caso de duda sobre la existencia de los hechos que constituían la infracción, podía resolver atendiendo a sus conocimientos y experiencias, estando a su arbitrio establecer la pena dentro de los límites mínimos y máximos establecidos por la ley, sin embargo, cuando la ley no establecía límites mínimos ni máximos para la imposición de la sanción, sino una sanción fija, el Jurado gozaba de facultades para aumentarla o disminuirla hasta en un cincuenta por ciento, para lo cual debía tomar en consideración la naturaleza de la infracción y la capacidad económica del infractor. Las resoluciones del Jurado debían emitirse dentro de los sesenta días siguientes contados a partir de la fecha en que recibía el expediente y proceder a notificarla a la oficina recaudadora que hubiera instruido el expediente.

En contra de las resoluciones dictadas por el Jurado de Penas Fiscales procedía el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda, cuando el hecho considerado como infracción no existía y la pena había sido impuesta; por imposición de una sanción al causante sin que la ley estableciera alguna pena a la conducta sancionada; cuando al incrementarse la pena en un cincuenta por ciento, ésta resultaba excesiva en relación a la infracción cometida; y cuando la pena se hubiera impuesto al causante que no fue el autor de la infracción o que no tuvo alguna responsabilidad, lo anterior se desprendía del artículo 14 de la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y Penas Correspondientes.

La substanciación del recurso de revisión estaba regulado del artículo 15 al 17 de la ley que nos ocupa, el cual debía interponerse por escrito ante la Secretaría de Hacienda, o bien ante el mismo Jurado de Penas Fiscales, dentro de los veinte días siguientes contados a partir de la fecha en que el causante tuvo conocimiento de la resolución recurrida, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera interpuesto el recurso, la resolución emitida por el Jurado de Penas Fiscales se ejecutaría. Cuando el recurso de revisión era interpuesto ante la Secretaría de Hacienda, ésta debía solicitar al Jurado de Penas Fiscales que le remitiera el expediente con un informe justificado de su resolución; sin embargo, si el recurso de revisión era interpuesto ante el Jurado de Penas Fiscales, éste de manera oficiosa remitiría a la Secretaría de Hacienda el expediente con un informe justificado de su resolución, dicha remisión del expediente debía hacerse dentro del plazo de diez días siguientes en que se interponía el recurso de revisión ante dicho Jurado o que le había sido requerido por la Secretaría de Hacienda, para que ésta procediera a la substanciación del recurso y en su momento emitir la resolución correspondiente, la cual podía confirmar, revocar o modificar la resolución emitida por el Jurado de Penas Fiscales.

El artículo 22 de la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y Penas Correspondientes, establecía la optatividad del procedimiento administrativo regulado por la referida ley, ya que el causante podía optar por agotar dicho procedimiento o acudir ante el Juzgado de Distrito competente para formular las reclamaciones que estimará conducentes, sin embargo, una vez que optara por una de las dos vías no podía abandonarla para iniciar la otra, debido a que la interposición de uno de uno de los dos medios de defensa excluía al otro.

Por decreto de fecha 9 de julio de 1924, emitido por el Poder Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1924, se emite la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes, que reforma la Ley para la Calificación de las Infracciones

Fiscales y Penas Correspondientes, con la finalidad de mejorar deficiencias regulatorias de esta última ley.

El artículo 2 de la ahora Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes, facultaba a las oficinas recaudadoras para instruir el expediente respectivo cuando tuvieran conocimiento de la infracción a las leyes fiscales, teniendo la facultad de imponer y hacer efectivas las multas y penas correspondientes sin importar su cuantía. En caso de inconformidad en la sanción impuesta a los causantes y previo el aseguramiento de los impuestos, derechos, recargos y multas materia de la infracción, las oficinas recaudadoras debían remitir el expediente a la dirección correspondiente u oficina superior a la cual pertenecían, conservando una copia del mismo. Dichas direcciones u oficinas superiores debían remitir el expediente junto con su dictamen al Jurado de Penas Fiscales, dentro del plazo de diez días siguientes a la fecha en que fue recibido cuando no fuera necesario practicar nuevas diligencias, ya que por disposición expresa del artículo 8 de la ley antes precisada, el Jurado de Penas Fiscales era competente para conocer en revisión de las multas impuestas por las oficinas Recaudadoras.

El recurso de revisión debía interponerse ante la oficina recaudadora que hubiera impuesto la pena, dentro del plazo de ocho días contados a partir de que hubiera sido notificado al causante la sanción referida. Dicho recurso se debía interponer por escrito, en el cual se plasmaran las causas de oposición a la sanción y los fundamentos legales en los que se apoyaba la oposición, según se desprendía de los artículos 16 y 17 de la multicitada ley.

Por disposición de los artículos 18, 19, 20 y 21 de la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes, dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de revisión, el causante estaba obligado a remitir al Jurado de Penas Fiscales, un tanto del escrito por el cual interponía el recurso ante la autoridad que le imponía la

sanción, y dentro del plazo de quince días contados a partir de que interponía el recurso debía garantizar los impuestos, derechos, recargos o multas materia de la infracción a través de un depósito en efectivo, fianza o hipoteca, pero quedaba libre de dicha obligación cuando el interés fiscal estaba suficientemente asegurado de conformidad con otras leyes de la materia, o bien, podía solicitar al Jurado de Penas Fiscales que le dispensara el aseguramiento del interés fiscal o que este se redujera, dicha solicitud podía concederse por su precaria condición económica o dificultad comprobada para constituir la garantía. Transcurrido el plazo concedido al causante para garantizar el interés fiscal y no se hubiera hecho tal aseguramiento o no se hubiera presentado la solicitud al Jurado para que se le dispensara del aseguramiento del interés fiscal, la oficina recaudadora haría saber tal circunstancia al Jurado de Penas Fiscales para que este desechara la revisión interpuesta.

Recibido el expediente por el Jurado de Penas Fiscales, así como el informe rendido por la dirección u oficina superior correspondiente, el Presidente del Jurado lo turnaba a la sección del jurado competente, la cual recibiría las pruebas que ofrecían los causantes así como la dirección u oficina superior, y cuando lo estimaba conveniente practicaba o mandaba practicar todas aquellas que creía conducentes para dictar su resolución, ello en un plazo prudente tomando en consideración el plazo con el que disponía para emitir su resolución, lo anterior se desprendía del artículo 24 de la referida ley el cual regulaba el procedimiento seguido por el Jurado de Penas Fiscales.

Para la revisión de las penas, el Jurado debía apreciar los hechos o circunstancias que concurrían en cada caso puesto a su consideración y en caso de duda sobre la existencia de los hechos que constituían la infracción podía resolver en conciencia, quedando a su arbitrio confirmar, revocar o modificar la pena impuesta, pudiendo señalarla dentro del monto mínimo y máximo establecido por la Ley respectiva; sin embargo cuando la Ley no señalaba el monto mínimo y el máximo de la infracción, sino una sanción fija, podía aumentarla o disminuirla hasta en un

cincuenta por ciento, en cuyos casos, el Jurado estaba obligado a tomar en consideración la naturaleza de la infracción y la capacidad económica del infractor.

La resolución dictada por el Jurado debía ser emitida dentro del plazo de sesenta días contados a partir del día en que había recibido el expediente respectivo y dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que hubiera sido dictada la resolución, se notificaba a la oficina recaudadora que había instruido el expediente, por conducto de la dirección que rendía el informe.

Cuando el Jurado confirmaba la resolución revisada o declaraba improcedente la revisión por haberse interpuesto sin motivo, podía imponer al recurrente una multa que podía ir de un peso a quinientos pesos. Se entendía que la revisión había sido interpuesta sin motivo cuando no se rendía ninguna prueba, o cuando según la prudente apreciación del Jurado, el recurso de revisión fue interpuesto con la finalidad de dilatar de mala fe la ejecución de la pena impuesta.

Por decreto de fecha 12 de mayo de 1926, publicado el 7 de junio del mismo año en el Diario Oficial, se cambia el nombre del Jurado de Penas Fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales, así mismo, se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes, dentro de las modificaciones importantes se encontraba el plazo que tenían los causantes para interponer el recurso de revisión, el cual se incremento a quince días contados a partir del día en que le era notificada la resolución, o bien podía interponerse de manera verbal ante el empleado que le comunicara la resolución, cuando el monto de la sanción no excediera de cincuenta pesos, lo cual se desprende de lo establecido por los artículo 16 de la Ley respectiva.

Se ordenaba que el Jurado de Infracciones Fiscales dictara sus resoluciones exponiendo los fundamentos de hecho y de derecho en los que la fundara, así mismo, se estableció de manera expresa que las resoluciones que emitiera el Jurado

eran definitivas y firmes, por lo que no procedía en su contra instancia alguna ante el mismo Jurado ni ante alguna otra autoridad administrativa, circunstancias reguladas por el artículo 35 de la ley, con excepción de la solicitud de condonación de las multas, sanciones, recargos, derechos adicionales, que se encontraba contemplada en el artículo 25 reformado por el decreto de 12 de mayo de 1926.

VI.- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1926.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 1° de Marzo de 1926, establecía en su capítulo quinto, el juicio de oposición que era substanciado ante el Juzgado de Distrito en cuya circunscripción territorial se encontraba el opositor y debía tramitarse dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y el pago de los gastos de ejecución, es importante destacar que el secuestro efectuado por la autoridad administrativa sobre los bienes propiedad del causante no era considerado como garantía.

Transcurrido el plazo de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda correspondiente, se entendía consentida la resolución administrativa por el destinatario de la misma, en consecuencia, si la oficina exactora no era notificada oportunamente por el Juzgado de Distrito que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba fehacientemente la interposición de la demanda a través del certificado expedido por el Juzgado, continuaba el procedimiento de ejecución de la resolución.

La Suprema Corte de Justicia respaldó el juicio de oposición al resolver que el Juicio de Amparo era improcedente cuando el particular tenía un recurso ordinario de defensa, sin embargo, se evidenció que dicho juicio no era el medio indicado para resolver las controversias entre la autoridad hacendaría y los contribuyentes, al ser un juicio largo y con deficiencias al no existir comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las diferentes autoridades fiscales, aunado a esto encontramos la

carencia de promociones por la falta de interés del contribuyente por continuar con el juicio una vez que había otorgado la garantía del interés fiscal.

VII.- Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal de 1929.

La Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Marzo de 1929, creó un Jurado de Revisión como supremo órgano administrativo fiscal para substanciar el recurso de revisión regulado por la misma ley, el cual podía ser interpuesto por los causantes inconformes con las resoluciones de las juntas calificadoras y de las autoridades fiscales, que les determinara alguna obligación fiscal a su cargo; por los infractores o presuntos infractores de las leyes y disposiciones fiscales, que estaban inconformes con las resoluciones de las autoridades fiscales por medio de las cuales se les declaraba infractores y se les imponía una sanción; así como por las autoridades fiscales encargadas de la administración general de un impuesto determinado, cuando la repartición o derrama de este debía hacerse por las Juntas Calificadoras, siempre y cuando las primeras estaban inconformes con las resoluciones de las Juntas; lo cual se desprendía de los artículos 1 y 13 de la Ley que se analiza.

La integración del Jurado de Revisión estaba regulada por el artículo 2 de la Ley, dicho Jurado se conformaba de un Presidente, cuyo cargo era asumido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, este podía nombrar a un representante al que delegaba sus facultades; con delegados del Departamento del Distrito Federal y con representantes de los contribuyentes, sin embargo, para su funcionamiento se dividía en dos secciones, una de las cuales era competente para conocer de los recursos de revisión que se tramitaban por los causantes inconformes con las resoluciones dictadas por las Juntas Calificadoras y de aquellas autoridades fiscales por medio de las cuales les determinaban alguna obligación fiscal a su cargo, así como de los que se interponían por las autoridades fiscales encargadas de la

administración general de un impuesto determinado, en contra de las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras encargadas de la repartición o derrama del impuesto a administrar, cuando estén inconformes con sus resoluciones; la otra sección integrante del Jurado, conocía de aquellos recursos de revisión que se promovían por los infractores o presuntos infractores de las leyes y demás disposiciones fiscales en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales por medio de las cuales se les declaraba infractores y se les imponía una infracción.

Cada una de las secciones en que se dividía el Jurado de Revisión, se integraba con el presidente del Jurado o su representante; con dos delegados representantes del Departamento del Distrito Federal, nombrados por éste y con dos representantes de los contribuyentes los cuales variarían según la materia sobre la que versara la controversia, según lo establecía el artículo 3 de la Ley.

Tratándose de controversias relacionadas con resoluciones relativas a impuestos sobre la propiedad raíz, rústica y urbana y demás impuestos y derechos que se causaban sobre la propiedad inmueble y los servicios públicos relacionados con esta, uno de los representantes de los contribuyentes debía ser propietario de bienes urbanos y el otro de bienes rústicos; cuando la revisión se interponía en contra de resoluciones relativas a impuestos sobre giros comerciales, pulques, bombas de gasolina, derechos sobre rastros o mercados y en general todos aquellos gravámenes que afectaran directamente el comercio, uno de los representantes de los contribuyentes debía ser comerciante con capital en su giro de diez mil pesos o más y el otro representante debía tener un capital menor al antes señalado; si la revisión se interponía en contra de resoluciones relativas a impuestos sobre giros industriales, o sobre las que imponían gravámenes que afectaban directamente a la industria, uno de los representantes de los causantes debía ser industrial con capital en su giro de diez mil pesos o más y el otro representante también industrial, debía tener un capital en giro inferior a diez mil pesos; en controversias relacionadas con impuestos y derechos que afectaran a las empresas relacionadas con las diversiones públicas y juegos permitidos, los dos representantes de los causantes deberían ser

empresarios de diversiones públicas y juegos permitidos, si el asunto sobre el que versaba la revisión estaba relacionado con impuestos y derechos que se causaban por la propiedad y tránsito de vehículos o en atención a los servicios públicos relacionados con estos, uno de los representantes de los causantes debía ser propietario de vehículos y el otro conductor de los mismos, lo anterior estaba regulado por el artículo 4 de la ley que se analiza.

El artículo 11 de la ley en estudio establecía que las sesiones de las secciones del Jurado de Revisión debían celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus integrantes, de los cuales dos debían ser delegados oficiales.

Cuando el recurso de revisión se interponía por los causantes inconformes con las resoluciones dictadas por las Juntas Calificadoras y de las emitidas por autoridades fiscales, que determinaban alguna obligación fiscal a su cargo; así como por las autoridades fiscales encargadas de la administración general de un impuesto determinado, que controvertían resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras encargadas de la repartición o derrama del impuesto a administrar, dicho recurso debía interponerse ante la autoridad que hubiera dictado la resolución recurrida, o por conducto de la autoridad que se encargue de su notificación al interesado dentro del plazo de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiera sido notificada la resolución recurrida. Tratándose de los recursos de revisión que se interponían por los infractores o presuntos infractores de las leyes y demás disposiciones fiscales en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales por medio de las cuales se les declaraba infractores y se les imponía una infracción; el recurso debía imponerse dentro de los sesenta días contados a partir del día siguiente en que a la autoridad recurrente le era notificada la resolución que recurría, circunstancias que estaban previstas por el artículo 14 de la ley.

Recibido el recurso por la autoridad correspondiente, esta daba a conocer a todos los afectados por la resolución recurrida y a los que juzgara conveniente la interposición del recurso, que contaban con un plazo de quince días para adherirse a

él, por lo que una vez interpuesto el recurso y manifestada la adhesión al mismo, o bien, concluido el plazo para adherirse a él, la autoridad debía enviar el expediente, dentro de los tres días siguientes al jurado de revisión, incluyendo copia del escrito o acta de interposición, de las notificaciones e instructivos correspondientes, así como un informe circunstanciado, en el cual se hacían constar las razones que tuvo para dictar la resolución recurrida y los preceptos legales en que se fundó, lo anterior se encontraba establecido en los artículos 21 y 23 de la Ley.

Según se desprendía de lo establecido por el artículo 24 de la ley que se analiza, una vez recibido el expediente por el Jurado de Revisión, si este consideraba que era procedente la interposición del recurso y que se había cumplido con los requisitos esenciales para su admisión, emitiría el auto de admisión, mismo que debía notificar a la autoridad que había emitido la resolución recurrida, así como a los interesados; en dicho acuerdo se fijaba el periodo probatorio, dentro del cual el propio Jurado podía hacer las averiguaciones que estimara convenientes o bien lo hacía a través de la dependencia del entonces Departamento del Distrito Federal que considerara prudente, así como solicitar los informes que consideraba convenientes de las dependencias de dicho Departamento administrativo a la que pertenecía el asunto, la cual los podía presentar por escrito o a través de un representante.

Los interesados dentro del plazo de veinte días contados a partir de la emisión del acuerdo que abría el periodo probatorio, podían presentar ante el Jurado las pruebas que consideraran convenientes, dicho plazo podía prorrogarse por veinte días más cuando a juicio del Jurado la prórroga era necesaria para rendir las pruebas. Concluido el periodo probatorio el Jurado estaba en posibilidades de conocer y pronunciarse sobre el fondo del asunto, para lo cual debía analizar los hechos considerados por la autoridad y que la llevaron a la emisión de la resolución recurrida y que el interesado manifestaba que eran inexactos o erróneos, o las violaciones a las leyes planteadas por el recurrente, teniendo la facultad de acuerdo con su apreciación de ratificar, modificar o declarar improcedente la resolución recurrida, lo anterior se desprendía de los artículos 25 y 27 de la ley respectiva.

La resolución definitiva debía ser dictadas por el Jurado dentro del plazo de veinte días contados a partir del día siguiente de aquel en el que concluyera el periodo probatorio, misma que debía ser notificada a la autoridad fiscal competente para que procediera a su ejecución. Las resoluciones emitidas por el Jurado eran definitivas y en contra de ellas no era procedente alguna reclamación o recurso; sin embargo, el interesado podía solicitar la condonación de las sanciones que tenían por objeto sumas de dinero, o bien, solicitar la reducción de las sanciones cuando su cobro era exagerado, en los términos y atendiendo al procedimiento que contemplaba el capítulo cuarto de la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, lo anterior se encontraba previsto por los artículos 41, 42 y 43 de la citada ley.

Por disposición expresa del artículo 29 de la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, la interposición del recurso de revisión y el procedimiento al que daba lugar no tenían los efectos de resolución impugnada, a menos que el interesado garantizara el interés fiscal a satisfacción de la autoridad ante quien interponía el recurso a menos que fueran dispensados de garantizarlo; o cuando en el procedimiento de ejecución de la resolución materia del recurso, se efectúe al interesado el embargo de bienes suficientes para garantizar el crédito fiscal.

VIII.- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1932.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1932, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, en su capítulo tercero establecía un juicio sumario de oposición que se substanciaba atendiendo a los preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como de las disposiciones contempladas en el capítulo tercero de la citada ley.

El juicio sumario de oposición podía promoverse por las personas en contra de las cuales se iniciaba el procedimiento de ejecución, dentro de los quince días siguientes al requerimiento de pago que le formulara la autoridad ante el incumplimiento oportuno en el pago de un crédito fiscal, de lo contrario se tendría al ejecutado conforme con el requerimiento de pago y por consentido el procedimiento, no siendo admisible ningún recurso. Dicho juicio no era procedente cuando se trataba de ejecutar en el procedimiento administrativo una resolución o sentencia judicial, lo anterior se desprendía de los artículos 32, 33 y 34 de la ley.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 32 de la ley que se analiza, en la demanda formulada por el ejecutado, podía solicitar que se declarara que no era deudor del crédito o que no tenía responsabilidad exigible; que el crédito era inexistente o se había extinguido legalmente; o bien, que el monto del crédito era inferior al exigido por la autoridad.

El Juicio Sumario de Oposición se iniciaba previo aseguramiento del interés fiscal ante la oficina ejecutora, mediante el depósito de una suma en dinero equivalente al monto del interés fiscal que se pretenda asegurar, hipoteca, prenda o fianza, siguiendo las reglas y disposiciones establecidas de los artículos 36 al 50 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. Si la garantía constituida resultaba insuficiente para asegurar el interés fiscal era ampliada o sustituida por otras atendiendo a lo establecido en los numerales antes citados. El interés fiscal en ningún caso podía considerarse asegurado por el embargo de bienes practicado al contribuyente en el procedimiento de ejecución. En consecuencia, el Juzgado de Distrito no daría entrada a la demanda de oposición si esta era presentada fuera del plazo de quince días otorgado al ejecutado, o si no se acompañaba el certificado expedido por la oficina ejecutora, en el cual se hiciera constar que el interés fiscal había sido garantizado legalmente.

Presentada la demanda de oposición ante el Juzgado de Distrito y una vez que este diera entrada a la misma, simultáneamente con el emplazamiento al Agente

del Ministerio Público debía remitir a la oficina ejecutora un juego de la demanda y sus anexos con un oficio en el cual se le hacía saber la interposición de la demanda y el cumplimiento de los requisitos para dar entrada a la misma. Recibido el oficio por la oficina competente debía suspender el procedimiento de ejecución y presentar dentro de los tres días siguientes un informe justificado de los procedimientos materializados, al cual podía adjuntar o enviar por separado hasta antes de la audiencia de alegatos, así como los documentos y dictámenes que estimara convenientes, dichas disposiciones se desprendían de los artículos 53 y 54 de la ley que se analiza.

Los Jueces de Distrito al dictar las sentencias que resolvían el juicio sumario de oposición, debían considerar y apreciar los hechos y fundamentos de derecho aducidos y fijados por la oficina ejecutora. Si la sentencia era favorable al Fisco y no se le daba cumplimiento oportunamente, se hacía efectiva la garantía otorgada por el opositor, o en su caso, se continuaba con el procedimiento de ejecución, dichas disposiciones se desprendían de los artículos 55 y 57 de la ley que regulaba dicho medio de defensa.

Por disposición expresa del artículo 58 fracciones I y II de la ley que nos ocupa, el Juicio de Amparo era improcedente en contra de los actos de las autoridades ejecutoras, si hubiera transcurrido el plazo de quince días concedido al ejecutado para oponerse a la resolución que pretende ejecutarse, al considerar consentido por éste el procedimiento de ejecución; y si el ejecutado no hizo uso del derecho de oposición, por existir este medio de defensa ordinario ante los Órganos Judiciales competentes.

IX.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, fue emitida por el entonces Presidente Constitucional de los estados Unidos Mexicanos, el General Lázaro Cárdenas del Río en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión

por decreto de fecha 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios, dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936 y entró en vigor el 01 de enero de 1937. Esta Ley creó al Tribunal Fiscal de la Federación.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se estableció que para su redacción se había atendido "... tanto a los a los antecedentes particulares de México, consignados en especial 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 ocupaba del problema de la justicia administrativa y todavía de modo específico, del proceso tributario."²¹

"Siguiendo el modelo de la familia jurídica romano-germánica en su institucionalización francesa, se trata de un órgano administrativo que ejerce función jurisdiccional delegada en el marco del Poder Ejecutivo, pero con autonomía, pues no está obligado a seguir el criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."²² El Tribunal Fiscal carecía de facultades para imponer sus fallos, estando reservada la pronunciación sobre la constitucionalidad de las leyes o reglamentos, al Poder Judicial Federal.

"El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso

²¹ Villalobos Ortiz, María del Consuelo y Otros. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 1ª edición, México, 2005. Pág. 11

²² González Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1982. Pág. 123

administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.”²³ Así mismo, en la exposición de motivos de la ley en estudio, sus promotores y defensores hicieron argumentaciones tendientes a defender su constitucionalidad, su importancia y trascendencia, que justificaban su creación y existencia.

El Tribunal Fiscal de la Federación se componía de quince Magistrados y podía funcionar en Pleno o en Cinco Salas integradas por tres Magistrados cada una, de entre los cuales se designaba al Presidente de cada Sala, el cual duraba en su encargo un año y podía ser reelecto; mientras que el pleno se integraba con todos los magistrados integrantes de las Salas, pero bastaba la presencia de nueve de sus miembros para que pudiera funcionar. Dicho Tribunal contaba con un Presidente designado por el Pleno del Tribunal Fiscal, de entre los Magistrados integrantes del mismo, lo anterior se encontraba previsto por los artículos 2 y 9 de la ley.

Las facultades del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación estaban enunciadas por el artículo 13 de la ley que nos ocupa, dentro de las cuales estaba la facultad para designar al Presidente de dicho Tribunal; fijar la adscripción de cada uno de los Magistrados; nombrar y remover a los Secretarios y Actuarios; conceder licencias con goce de sueldo y sin él, a los Magistrados, Secretarios y Empleados, cuando existiera causa justificada; establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas; tomar las medidas necesarias para el despacho de los negocios de su competencia; intervenir a petición de alguno de los Magistrados o de la Secretaría de Hacienda, para fijar la jurisprudencia del Tribunal cuando las Salas dictaban sentencias contradictorias; formular anualmente el presupuesto del Tribunal y remitirlo a la Secretaría de Hacienda; así como formular el Reglamento Interior para el funcionamiento del Pleno y las Salas.

Las Salas integrantes del Tribunal Fiscal de la Federación, eran competentes para conocer de los juicios que se promovían en contra de resoluciones emitidas por

²³ Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992. Pág. 22

la Secretaría de Hacienda, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo, que sin ulterior recurso administrativo, determinaba la existencia de un crédito fiscal, lo fije en cantidad líquida o diera las bases para su liquidación; contra resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituirían responsabilidades administrativas en materia fiscal; contra acuerdos que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales; contra cualquier resolución diversa a las antes mencionadas, dictada en materia fiscal, siempre que causara un agravio irreparable por algún recurso administrativo; contra el ejercicio de las facultades económico-coactivas, siempre que el afectado por dichas facultades afirmara que el crédito que se le pretendía hacer exigible se había extinguido legalmente o que el monto del crédito era inferior al exigido, que eran poseedores a título de propiedad de los bienes embargados o acreedores del fisco para ser pagados con el producto de los mismos, o cuando el procedimiento económico coactivo no se había ajustado a la ley, en cuyo caso la impugnación se tendría que hacer valer contra de la resolución que aprobara el remate de los bienes, a menos que la ejecución de la resolución fuera de imposible reparación; contra la negativa de la autoridad para ordenar la devolución de impuestos, derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos; y de los juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda para nulificar resoluciones favorables al particular, estas facultades estaban reguladas por el artículo 14 de la ley.

El procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación se encontraba regulado en el capítulo cuarto de la Ley de Justicia Fiscal, en cuyo artículo 22, se establecía que eran partes el actor; el demandado, en cuyo caso tendrán este carácter la autoridad fiscal que hubiera emitido el acto o tramitado el procedimiento que se impugnara, y en su caso el particular que tuviera un interés patrimonial directo derivado de la resolución de la que se pretendiera la nulidad; el tercero que dentro del procedimiento administrativo fuera titular de un derecho incompatible con las pretensiones del actor y la Secretaría de Hacienda aunque no tuviera el carácter de actor ni demandado. Así mismo, en tratándose del juicio de lesividad quien tuviera

interés directo en la anulación del acto que pretendía nulificarse, podía apersonarse al juicio como coadyuvante de la Secretaría de Hacienda.

La demanda debía presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que se hubiese notificado la resolución impugnada, sin embargo, cuando el perjudicado residía en el extranjero y no tenía representante legal en la República Mexicana o cuando fallecía dentro del plazo de quince días antes mencionado, el plazo para la presentación de la demanda era de cuarenta y cinco días. Tratándose del Juicio de Lesividad, la Secretaría de Hacienda contaba con un plazo de cinco años para interponer la demanda, plazo que comenzaba a computarse a partir del día siguiente en que se había notificado la resolución al interesado. Lo anterior se desprendía del artículo 33 de la citada ley.

En la demanda se debían plasmar los hechos y fundamentos de derecho en los cuales se apoyaba la demanda y las pruebas que el actor rendía, adjuntando copia de la demanda y de sus anexos para cada una de las partes y en su caso una copia más cuando se solicitara la suspensión del procedimiento administrativo. Cuando la demanda era promovida por un representante, éste debía adjuntar el documento con el que acreditara su personalidad, a menos que acreditara que dicha personalidad le había sido reconocida en el procedimiento del cual emanaba la resolución impugnada; así mismo, debía exhibir los documentos que acreditaran los derechos que pretendía, cuando la ley establecía dicha obligación, a menos que manifestara bajo protesta de decir verdad que no los tenía en su poder ni estaban a su disposición, en cuyos casos debía indicar el archivo o lugar en el que se encontraban, los anteriores requisitos estaban regulados por los artículos 34 y 35.

Admitida a trámite la demanda, se ordenaba correr traslado de la misma a la demandada para que la contestara en el plazo de diez días, en su caso se emplazaba al tercero interesado y también a la Secretaría de Hacienda cuando la demanda se enderezaba en contra de una autoridad fiscal autónoma. En el mismo auto admisorio de demanda se fijaba la fecha y hora para la celebración de la

audiencia que no debía exceder el plazo de un mes, contado a partir de la admisión de la demanda, según se desprendía del artículo 50 de la Ley de Justicia Fiscal en comento.

Al contestar la demanda, debía referirse a cada uno de los hechos que el actor le imputara y acompañar las pruebas o documentos que acreditaran las afirmaciones de la demandada, ya que salvo prueba en contrario se presumirían ciertos los hechos que el actor imputara de manera precisa al demandado, cuando la autoridad no formulara su contestación en el plazo concedido o cuando fuera omisa en presentar la documentación respectiva sin que mediara para ello causa justificada. Al escrito contestatorio de demanda se debían ofrecer y anexar las pruebas que considerara pertinentes, así como una copia para cada una de las partes.

Transcurridos los plazos establecidos por la ley para que las partes formularan sus pretensiones y excepciones, y acaecida la fecha y hora para la celebración de la audiencia señalados en el auto admisorio de demanda, dicha audiencia debía celebrarse en el orden establecido por el artículo 50 de la Ley de Justicia Fiscal. Al inicio de la audiencia se debía leer la demanda, la contestación y en su caso el escrito del tercero interesado y de los coadyuvantes; se procedía a la resolución de los incidentes y de las cuestiones que sin tener el carácter de incidentes impidan que se emita la resolución de fondo, recibándose previamente las pruebas y oyendo las alegaciones que formularan las partes; se recibían las pruebas que hubieran sido ofrecidas y que estuvieran relacionadas con la validez o nulidad del acuerdo o procedimiento impugnado, teniendo la Sala libertad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tuviera relación con los puntos controvertidos y para pedir la exhibición de cualquier documento, incluso los magistrados podían formular preguntas a las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos respecto a las cuestiones debatidas. Cabe destacar que las promociones formuladas por las partes en la audiencia, así como las oposiciones contra los acuerdos que en dicha audiencia se dictarán se resolvían de plano.

En el juicio eran admisibles toda clase de pruebas, así como la solicitud de informes a la autoridad fiscal respecto de los hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos, se exceptuaba de dichas pruebas la confesión de la autoridad, lo cual se desprendía del artículo 52 de la Ley de Justicia Fiscal. La admisión y valoración de las pruebas debía hacerse atendiendo a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre y cuando no contraviniera lo establecido por los artículos 54 y 55 de la ley precisada.

La audiencia podía suspenderse o prorrogarse de oficio o a petición de alguna de las partes cuando a juicio de la Sala del tribunal Fiscal existiera motivo fundado, disposición que se establecía en el artículo 53 de la Ley de Justicia Fiscal.

Las resoluciones del tribunal se emitían por mayoría de votos de los Magistrados presentes los cuales no podían abstenerse de votar a menos que tuvieran impedimento legal para hacerlo, dichos fallos tenían la fuerza de cosa juzgada debiendo fundarse en la ley y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos y en sus puntos resolutivos se debían expresar con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad o validez se declarara. Eran causas de anulación de la resolución o del procedimiento impugnado, cuando se emitían por una autoridad incompetente; por omisión o incumplimiento de las formalidades que debían revestir los actos impugnados; por violaciones a la ley aplicada o que debió aplicarse y por desvió de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracciones a las Leyes Fiscales.

El procedimiento establecido en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 era uniinstancial, ya que no se contemplaba por dicha ley algún recurso de alzada en contra de las sentencias dictadas por las salas que ponían fin al juicio, por lo que en contra de dichas sentencias era procedente el juicio de amparo cuando éstas eran desfavorables a los particulares: sin embargo, las autoridades no podían impugnar las aludidas sentencias en atención a que el recurso de súplica había sido suprimido con la reforma constitucional de 1934. Es importante mencionar que cuando una de

las Salas Integrante del Tribunal Fiscal dictaba su fallo en contravención a la jurisprudencia fijada por el Pleno de dicho Tribunal, la parte perjudicada podía interponer una queja ante el Pleno, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución. Si el Pleno encontraba fundado el agravio, revocaba la sentencia, a menos que el criterio deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su jurisprudencia.

X.- Código Fiscal de la Federación de 1938.

El Código Fiscal de la Federación fue promulgado el 30 de diciembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, entrando en vigor el 1° de enero de 1939, con la entrada en vigor de dicho ordenamiento quedó abrogada la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

La exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1938, se establecía que "... es teóricamente posible hacer una codificación sistemática de los principios comunes a todas las leyes tributarias para que éstas queden tan sólo con las reglas propias de cada gravamen especial, y hacerlo así tendría, a más de la ventaja de concentrar en un único acto legislativo todas las normas de aplicación general..."²⁴

Con dicho ordenamiento se pretendía hacer una codificación de los principios comunes a todas las Leyes Tributarias para que éstas contemplaran únicamente las reglas de cada contribución, con la finalidad de concentrar en un acto legislativo todas las normas de aplicación general para erradicar las contradicciones que se observaban en los diferentes ordenamientos fiscales y mejorar la organización fiscal en toda la República Mexicana, en cuanto a las contribuciones federales decretadas por el Congreso de la Unión, conforme a las facultades que el artículo 73 fracción III de la Constitución le otorgaban.

²⁴ Villalobos Ortiz, María del Consuelo y Otros. *Op. Cit.* Pág. 64

El título cuarto del Código Fiscal de la Federación, regularía la fase contenciosa del procedimiento tributario y repetiría, derogando, la Ley de Justicia Fiscal, lo cual evidentemente aconteció, ya que dicho Código Fiscal retomó casi en su totalidad la Ley de Justicia Fiscal de 1936, haciendo únicamente algunas modificaciones.

“Este primer Código Fiscal de la Federación admitía expresamente en lo sustantivo, la supletoriedad del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y en lo adjetivo, la del Código Federal de Procedimientos Civiles.”²⁵

Después de la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 1938, fue sujeto a diversas reformas, como la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, que reformaba los artículos 147, 150 y 154 del Código Fiscal de la Federación, con las cuales se incrementó a veintiuno el número de magistrados integrantes del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual funcionaba en Pleno y en Siete Salas integradas de tres magistrados cada una; para las sesiones en Pleno bastaría la presencia de trece magistrados para que pudiera sesionar.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1951, adiciono la fracción VIII al artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, la cual otorgaba competencia al Tribunal Fiscal para conocer de las controversias que las leyes especiales establecieran. Posteriormente en el Diario Oficial de la Federación de 30 de Diciembre de 1961, se publican diversas reformas y adiciones a los artículos del Código Fiscal de la Federación de 1938, entre los cuales se encuentra la fracción VIII del artículo 160, en la cual se establece la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las controversias que se suscitaran en contra de las resoluciones definitivas que negaran o redujeran las pensiones, y

²⁵ Heduán Virués, Dolores. *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª edición, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971. Pág. 52

demás prestaciones sociales que concedían las leyes en favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o el erario federal; así como las que establecían obligaciones a cargo de dichas personas, dictadas con aplicación de las leyes que regían el otorgamiento de dichas prestaciones, siempre que en contra de tales resoluciones no procediera recurso administrativo. Se adiciona la fracción IX, en la cual se concede competencia al Tribunal para conocer de las controversias que se suscitarán sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

El 31 de diciembre de 1965, se publican en el Diario Oficial de la Federación reformas al Código Fiscal de la Federación, en consecuencia el artículo 160 de dicho ordenamiento es reformado y la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación fue ampliada, sin embargo, es importante destacar que también fueron modificadas y promulgadas otras leyes que le daban competencia a dicho Tribunal y establecían recursos en contra de las sentencias dictadas por dicho órgano jurisdiccional, de las cuales se hará mención en los siguientes párrafos.

La Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1941 que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1942, en su artículo 3 confirió la competencia al Tribunal Fiscal para conocer de las reclamaciones formuladas por presuntos acreedores, cuya acción precluía el 30 de junio de 1942. Los artículos 7 y 8 de la citada ley, concedían a las personas que por cualquier título percibían pensiones civiles o militares el derecho de reclamar el monto de la pensión o las diferencias en las pensiones devengadas con anterioridad, ante el Tribunal Fiscal de la Federación dentro del plazo de los quince días siguientes al primer cobro, mismo plazo que se concedía a aquellas personas que creyendo que tenían derecho a una pensión recibían una resolución adversa de la autoridad competente, el cual comenzaba a computarse a partir del día siguiente en que era notificado el acuerdo respectivo.

En contra de las sentencias dictadas por el Pleno o las Salas en las controversias contempladas por La Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, el actor podía optar por interponer el Juicio de Amparo ó dentro de los quince días siguientes a la notificación de la sentencia, iniciar ante la Suprema Corte de Justicia un juicio ordinario para obtener el reconocimiento por la Federación de los créditos rechazados, éstos medios de defensa se encontraban previstos en el artículo 12 de la Ley antes precisada.

A partir del 1° de junio de 1943, la Ley de Instituciones de Fianzas, en sus artículos 96 y 98, se estableció que si una institución de Fianzas no hacía el pago de alguna fianza que hubiera otorgado a favor de la Federación, de los Estados, del Distrito y de los Territorios Federales o de los Municipios, dentro de los treinta días siguientes al que hubiera sido requerida por la entidad acreedora, ésta debía presentar una reclamación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que substanciara la reclamación y emitiera la resolución correspondiente, la cual dentro de los quince días siguientes a su notificación podía ser impugnada por las partes en el Tribunal Fiscal de la Federación. Éstas disposiciones estuvieron en vigor hasta el mes de enero de 1954, fecha en la que se promulgó una nueva Ley Federal de Instituciones de Fianzas, a la que una vez reformado su artículo 95 y adicionada con el artículo 95 bis a partir de marzo de 1954, volvió a otorgar al Tribunal Fiscal competencia para calificar la legalidad del requerimiento que se efectuaba a las instituciones de fianzas con cargo a las fianzas otorgadas a favor de la Federación, de los Estados, del Distrito y de los Territorios Federales o de los Municipios.

Por decreto publicado en el Diario Oficial el 24 de noviembre de 1944, se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que atribuyó al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo, en cuanto a la determinación, liquidación y cobro de aportaciones a cargo de patrones y trabajadores y a las Oficinas Federales de Hacienda, el de ejecutoras auxiliares adoptando las normas del Código Fiscal de la Federación para regular la fase oficiosa y contenciosa del procedimiento en dicha materia, dándole implícitamente

competencia al Tribunal Fiscal para conocer de los juicios que se promovieran en contra de las resoluciones que como organismo fiscal autónomo emitía el Instituto Mexicano del Seguro Social; por decreto publicado en el Diario Oficial el 28 de febrero de 1949, se modifica el artículo 135 de la Ley del Seguro Social para atribuirle carácter fiscal a las obligaciones de pagar aportaciones, intereses moratorios y capitales constitutivos.

El 1° de enero de 1947, entraron en vigor reformas decretadas por el Congreso de la Unión a la Ley de Hacienda del entonces Departamento del Distrito Federal, que atribuyeron las funciones fiscales del Mencionado Departamento Administrativo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ordenaban que el servicio de justicia fiscal de dicho Departamento se ajustara a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, incrementando con ello la competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios que se promovieran en materia hacendaría del Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, hasta el año de 1941, las autoridades y los particulares únicamente podían recurrirlas ante el Pleno, en vía de queja por violación a su jurisprudencia; la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal contempló otro recurso llamado de queja que se tramitaba ante el pleno, por los particulares y las autoridades cuando la cantidad reclamada fuera superior a cincuenta mil pesos y sin limitación por cuantía si la controversia era sobre pensiones a cargo del Gobierno Federal, en cuyos casos, las sentencias dictadas por el Pleno al resolver los recursos de queja, así como las dictadas por el Tribunal que no eran recurridas, constituían sentencias firmes.

El 31 de diciembre de 1946, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea un Recurso ante la Suprema Corte contra las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual en su artículo 1°, estableció que las sentencias dictadas por el Tribunal en los juicios en los que el interés del negocio fuera de cincuenta mil pesos o superior a dicha cantidad y en contra de las cuales no

procediera algún recurso, a petición de la parte inconforme, serían revisables por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tres años después se publica en el Diario Oficial un Decreto que reforma la Ley que nos ocupa, y se estableció que las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal serían revisables a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio no se hubiera precisado, no fuera precisable o fuera de veinte mil pesos o más.

El 31 de diciembre de 1948, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea un Recurso de Revisión de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los Juicios de Nulidad Promovidos contra las Resoluciones de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal, la cual estableció que las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios en los que se demandaba la nulidad de resoluciones dictadas por autoridades que manejaban la hacienda pública del Departamento Administrativo, serían revisables a petición de dichas autoridades por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés fiscal del negocio excediera de cinco mil pesos; en caso de prestaciones fiscales que se causarían periódicamente, el interés fiscal del negocio, se calcularía sumando las prestaciones correspondientes a un año.

El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950, reformaba la ley precisada con anterioridad, y estableció la procedencia del Recurso de Revisión sin limitación de cuantía.

Los recursos de revisión eran sustanciados ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la misma manera en que se sustanciaban los recursos de revisión que se tramitaban en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en los Juicios de Amparo Indirecto.

XI.- Código Fiscal de la Federación de 1966.

El Código Fiscal de 1966, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967. “Podemos considerar que este Código, que entró en vigor el 1° de abril de 1967, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico.”²⁶ Para lograrlo, encargaron a un grupo de juristas sudamericanos la elaboración de un moderno Código Tributario, el cual fue tomado por el legislador mexicano para estructurar el Código Fiscal de la Federación de 1966.

Para algunos autores el Código Fiscal de la Federación de 1966, no fue un avance extraordinario para el Derecho Tributario en México, al hacerse únicamente una reestructuración del anterior Código Fiscal de la Federación, corregirse errores de técnica legislativa, agrupando las disposiciones en la forma establecida por el modelo de Código Tributario, subsanando las lagunas existentes y eliminando las disposiciones relacionadas con la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales se establecieron en la Ley Orgánica del citado tribunal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de Enero de 1966.

El procedimiento contencioso estaba regulado por las disposiciones integrantes del Título Cuarto del Código Fiscal de la Federación, el artículo 170 establecía que en los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no habría condenación en costas y cada parte sería responsable de sus gastos y de los que se originarán por las diligencias que promovieran.

²⁶ Margáin Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 12edición, Editorial Porrúa, México, 2004. Págs. 72 y 73

Se estableció la posibilidad de recusar a los Magistrados cuando estuvieran en alguno de los casos de impedimento para conocer del de los juicios o cuando habiendo sido excitados por el Pleno del Tribunal para pronunciar sus sentencias, no formularan el proyecto respectivo dentro de los quince días contados a partir de la fecha en que se les hubiera hecho la excitativa. Si se declaraba fundada la recusación, el Pleno debía designar al Magistrado que sustituiría al Magistrado Recusado. La resolución que decidía la recusación era irrevocable y si declaraba improcedente o no probada la causa de recusación se impondría al recusante una multa equivalente a quinientos pesos.

Los artículos 190 y 191 del Código Fiscal de la Federación, establecieron las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación; y el artículo 203 estableció la presunción de legalidad de los hechos que el actor imputara de precisa al demandado salvo prueba en contrario, cuando no se diera contestación a la demanda en el plazo legal, si en la contestación el demandado no se refería concretamente a los hechos afirmados por el actor que sean propios del demandado y si no exhibía las pruebas que le hubieran sido requeridas sin causa que justificara dicha omisión.

La autoridad demandada al dar contestación a la demanda no debía cambiar los fundamentos de derecho que sirvieron de base para la emisión de la resolución que se controvertiera. Si existían contradicciones en los fundamentos de derecho e interpretación entre la contestación de demanda de la autoridad que dictara u ordenara, ejecutara o tratara de ejecutar la resolución controvertida y la contestación formulada por la Secretaría, Departamento de Estado u Organismo Descentralizado de la que dependiera aquella, únicamente se tomaría en cuenta respecto de tales contradicciones lo expuesto por la Secretaría, el Departamento de Estado u Organismo Descentralizado.

Se estableció la presunción de validez de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas no impugnados expresamente en la demanda y de

aquéllos que aún impugnados no se allegaran de elementos de prueba para acreditar su ilegalidad, disposición que estaba relacionada con el artículo 89 que establecía la presunción de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, sin embargo, cuando el afectado por las mismas negaba lisa y llanamente los hechos que motivaron las resoluciones controvertidas, eran las autoridades las que debían probar los hechos que motivaron la emisión de sus actos o resoluciones.

Instruido el proceso y declarado vistos los autos, se debía formular el proyecto de sentencia dentro de los quince días siguientes a la celebración de la audiencia, si el proyecto no se había formulado en la audiencia respectiva.

En contra de las sentencias que dictaran las Salas del Tribunal Fiscal, que ponían fin al juicio, era procedente el recurso de revisión, que debían promover las autoridades ante el Pleno del Tribunal, cuando el asunto era de importancia o trascendencia a consideración del Titular de la Secretaría, del Departamento de Estado, del Director o Jefe de los Organismos Descentralizados, a los que correspondía el asunto.

El recurso se debía interponer por escrito dirigido al Presidente del Tribunal, dentro del plazo de diez días siguientes al que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución recurrida, el escrito debía estar firmado por el Titular de la Secretaría, Departamento de Estado, por el Director o el Jefe de los Organismos Descentralizados y en ausencia de éstos, por quien legalmente debía suplirlos. Al admitirse a trámite el recurso se designaría al Magistrado ponente y se ordenaba correr traslado a la contra parte para que en el plazo de cinco días expusiera lo que a su derecho conviniera, una vez vencido el plazo, el magistrado ponente dentro del plazo de un mes debía formular el proyecto de resolución que sería sometido al Pleno del Tribunal Fiscal.

En contra de las sentencias que resolvían el recurso de revisión, las autoridades podían interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, dentro del plazo de los diez días siguientes a aquél en que surtiera efectos la notificación de la sentencia, por medio de un escrito dirigido al Presidente de la Suprema Corte y firmado por el Titular de la Secretaría, Departamento de Estado, Director o Jefe de los Organismos Descentralizados, según correspondiera.

Previo al análisis de fondo del negocio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinaba los requisitos de importancia y trascendencia, y si a su consideración dichos requisitos no se actualizaban desechaba el recurso; por eso era necesario que la autoridad en el escrito, que tramitaba el recurso de revisión, expusiera las razones que determinaban la importancia y trascendencia del asunto, debido a que sólo los asuntos cuyo monto era de cincuenta mil pesos o más, estaban considerados de importancia y trascendencia para ser objetos del recurso.

La substanciación del Recurso de Revisión Fiscal debía sujetarse a las disposiciones establecidas por la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, para la revisión en Amparo Directo, lo anterior se encontraba establecido por el artículo 243 del Código Fiscal de la Federación que nos ocupa.

Las partes podían tramitar la excitativa de justicia ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el Magistrado Instructor o Ponente, en el Recurso de Queja o de Revisión no formulara los proyectos respectivos en los plazos que el Código Fiscal de la Federación establecía. Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal debía solicitar el Magistrado correspondiente un informe y sin más trámites daría cuenta al Pleno, el cual de encontrar fundada la excitativa otorgaría un plazo que no debía exceder de quince días para que formulara el proyecto respectivo, si transcurrido dicho plazo no se formulaba el proyecto, se nombraba nuevo magistrado instructor o ponente. Cuando un magistrado era sustituido en dos ocasiones como consecuencia de una excitativa de justicia procedente y fundada, esta circunstancia se ponía en conocimiento del Presidente de la República por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

XII.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967. De la exposición de motivos se desprende que la carta magna prevé la posibilidad de instituir tribunales administrativos dotados de plena autonomía. “Esta Ley Orgánica contiene la organización y atribuciones propias de un tribunal que reúne las características mencionadas y prepara la posibilidad futura de desarrollar en México un sistema completo de lo contencioso administrativo.”²⁷

Los artículos 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica establecían que el Tribunal Fiscal de la Federación era un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía integrado de veintidós magistrados, y actuaría en Pleno o Salas; siendo el Presidente de la República quien a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente en los recesos de dicha Cámara, nombraría cada seis años a los magistrados que integrarían al Tribunal Fiscal de la Federación.

El párrafo segundo del artículo 3 y el artículo 10 de la ley que nos ocupa, disponían que los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, serían removidos en los casos y de acuerdo al procedimiento aplicable a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, sin que durante el desarrollo de su encargo sus emolumentos pudieran reducirse.

Las licencias con goce de sueldo de los magistrados cuando no excedían de un mes por año o por enfermedad, serían concedidas por el Pleno cuando existiera causa justificada; sin embargo, las que excedan de dicho plazo únicamente podía concederlas el Presidente de la República, a quien se le solicitarían por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las faltas temporales e incluso las definitivas serían cubiertas por los magistrados de otras salas por turno y de acuerdo

²⁷ Villalobos Ortiz, María del Consuelo y Otros. *Op. Cit.* Pág. 199

a las reglas que estableciera el Pleno, hasta en tanto se hacía la designación de dichos magistrados, lo anterior derivaba de los artículos 8 y 9 de la Ley Orgánica.

El artículo cuarto transitorio estableció que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Fiscal que se hicieran a partir de la fecha en que entrara en vigor la Ley Orgánica y hasta el 31 de diciembre de 1972, surtirían efectos únicamente por el periodo comprendido entre el día del nombramiento y el 31 de diciembre de 1972, lo cual fue justificado argumentando que al integrar el Tribunal Fiscal se pretendía que el periodo de seis años por el cual se nombraba a los magistrados concluyera en la misma fecha para todos, sin que se hubiera logrado debido a las reformas legales; sin embargo, la experiencia había demostrado la conveniencia de establecer una sola fecha para la designación de la totalidad de los magistrados, sin perjuicio de que pudieran renovarse algunas designaciones.

El artículo 13 de la Ley Orgánica prohibió a los Magistrados, Secretarios y Actuarios desempeñar cualquier cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito o Territorios Federales, Municipios, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, o de algún Particular con excepción de los cargos docentes y honoríficos; así como para ejercer su profesión cuando no era en causa propia.

El Presidente del Tribunal Fiscal era designado por el Pleno en la primera sesión de cada año, duraría en su encargo un año, podía ser reelecto y no integraba Sala. En las faltas del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación que no excedieran de quince días, era suplido sucesivamente por los presidentes de las Salas atendiendo a su orden numérico; si las faltas eran mayores a los quince días, el Pleno elegiría al Magistrado que debía suplirlo, sin embargo, cuando la ausencia era definitiva se designaba a un nuevo Presidente para que concluyera el periodo respectivo, lo anterior se encontraba previsto en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica.

Las facultades del Presidente del Tribunal Fiscal, estaban reguladas en el artículo 20 de la ley orgánica, entre las cuales estaban la representación del Pleno ante toda clase de autoridades; conocer y despachar la correspondencia del Tribunal, excepto la reservada a los Presidentes de las Salas; presidir las comisiones designadas por el Pleno; dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones del Pleno; denunciar al Pleno las contradicciones entre las sentencias dictadas por las Salas; tramitar los asuntos del Pleno hasta dejarlos en estado de resolución y remitirlos al magistrado ponente; designar al personal administrativo atendiendo a las disposiciones legales vigentes y las normas de carácter general dictadas por el Pleno; conceder o negar las licencias al personal administrativo aplicando las disposiciones vigentes, previa opinión del presidente de la Sala correspondiente; dictar las medidas para el buen servicio y disciplina del Tribunal e imponer las sanciones administrativas procedentes a los secretarios, actuarios y empleados administrativos; junto con el secretario general de acuerdos, autorizar las actas en las que se hiciera constar las deliberaciones del Pleno y los acuerdos que éste dictara; así como firmar los engrases de las resoluciones del Pleno y realizar los actos administrativos o jurídicos que no requieran la intervención del Pleno o de las Salas.

El capítulo tercero, la ley orgánica regulaba las atribuciones, facultades, funcionamiento e integración del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual se integraría con todos los magistrados, pero bastaba la presencia de trece de sus miembros para que pudiera sesionar; sus decisiones se tomaban por la mayoría de votos de los magistrados presentes, los cuales no podían abstenerse de votar a menos que tuvieran impedimento legal para hacerlo. Cuando las sesiones del Pleno tuvieran como finalidad fijar o modificar la jurisprudencia, era necesaria la presencia de cuando menos quince magistrados y el voto en el mismo sentido de una mayoría de dos terceras partes de los presentes, de no lograrse dicha mayoría en dos sesiones, se tendría por desechado el proyecto y el Presidente del Tribunal designaría a otro magistrado ponente para que formulara un nuevo proyecto dentro

del plazo de quince días, lo anterior estaba previsto por los artículos 14, 15 y 16 de la ley orgánica.

Las sesiones del Pleno se celebraban una vez por semana, cuando lo considerara necesario su Presidente o a solicitud de alguno de los magistrados; las cuales eran públicas, salvo en los casos en que la moral o el interés público exigiera que fueran secretas, y se llevaban a cabo fuera del horario de despacho de las Salas, lo anterior estaba regulado por los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica.

Las facultades del Pleno del Tribunal Fiscal se encontraban reguladas por el artículo 19 de su Ley Orgánica, las cuales eran determinar la adscripción de los magistrados; nombrar al secretario general de acuerdos, designar a los secretarios, actuarios, adscribir y cambiar de adscripción a los mismos y acordar lo procedente respecto a su remoción; acordar la remoción de empleados administrativos; establecer reglas para distribuir los asuntos entre las Salas y en las mismas Salas; dictar las normas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal y fijar su jurisprudencia; nombrar la comisión de magistrados que se encargaría de comprobar los requisitos que se establecían para integrar el registro de personas que puedan ser nombradas peritos terceros o en rebeldía de las partes; designar las comisiones de magistrados necesarios para la administración interna y representación del Tribunal; anualmente formular el proyecto de presupuesto del Tribunal; expedir el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal y los reglamentos necesarios para su buen funcionamiento; conocer de las excitativas de justicia presentadas por las partes, cuando los magistrados instructores o ponentes en los recursos de queja o de revisión, no formularan el proyecto dentro del plazo legal; resolver los recursos establecidos en las leyes para recurrir las sentencias y fallos que dictaran las Salas; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y designar a los magistrados que debían sustituirlos.

El Tribunal Fiscal de la Federación estaba integrado por siete Salas, cada una integrada por tres magistrados, mismos que debían estar presentes en las sesiones

de la Sala, las cuales eran públicas, salvo en los casos en que la moral o el interés público exigieran que fueran secretas; pero bastaba el voto de la mayoría de los magistrados presentes para emitir sus resoluciones. Cada sala contaría con un presidente que sería electo por la Sala correspondiente en su primera sesión anual, duraría en su encargo un año y podía ser reelecto, lo anterior estaba previsto en los artículos 5, 6, 21 y 25 de la Ley Orgánica.

Las facultades de los Presidentes de las Salas estaban precisadas en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, el cual establecía que tenían a su cargo la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma; rendir los informes previos y justificados cuando se tratara de actos y resoluciones de la Sala, que fueran el acto reclamado en los juicios de amparo; dictar las medidas que exigieran el orden, buen servicio y la disciplina de la Sala e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes; decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las decisiones de la Sala o del magistrado instructor; opinar sobre la solicitud de licencia que presentaran los empleados de la Sala; y realizar los actos administrativos o jurídicos que no requirieran la intervención de los otros dos magistrados integrantes de la Sala, del Presidente del Tribunal o del Pleno.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal otorgaba facultades a sus Salas para conocer de los juicios que se promovieran contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los Organismos Fiscales Autónomos, que determinaran la existencia de alguna obligación fiscal, la fijara en cantidad líquida o diera las bases para su liquidación; que negara la devolución de un ingreso regulado por el Código Fiscal, indebidamente percibido por el Estado; que causaran un agravio en materia fiscal distinto a los enunciados con anterioridad; que impusieran multas por infracciones a las normas administrativas federales o del Distrito Federal; que negaran o redujeran las pensiones y demás prestaciones sociales que concedían las leyes a los miembros del ejército y armada nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establecieran

obligaciones a cargo de las mismas personas en los términos establecidos en las leyes que otorgaban esas prestaciones; las emitidas en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dictaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal; que impusieran responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no fueran delictuosos; así como en contra de resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que fueran materia de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en éste caso el juicio sería promovido por las autoridades para que la resolución se nulificara.

Dentro del personal adscrito al Tribunal Fiscal de la Federación, encontramos al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios de las Salas y a los Actuarios, los cuales contaban con atribuciones y facultades delimitadas en el capítulo sexto de la ley que nos atañe.

El artículo 29 de la ley orgánica otorgaba al Secretario General de Acuerdos facultades para acordar junto con el Presidente lo relativo a las sesiones del Pleno; dar cuenta de las sesiones plenarias y tomar la votación de los magistrados; engrosar los fallos del Pleno y autorizarlos junto con el Presidente del Tribunal; tramitar y firmar la correspondencia que no correspondiera al Presidente o a las Salas; llevar el registro de las personas designadas peritos terceros o en rebeldía de las partes; expedir los certificados de constancias que obraran en los expedientes de la Secretaría General; y llevar el turno de los magistrados que debían formular ponencia para la resolución en Pleno y el de las sustituciones de los magistrados.

Los Secretarios de las Salas debían dar cuenta de las audiencias con los asuntos encomendados a los magistrados instructores; proyectar las resoluciones; engrosar los fallos definitivos de la Sala; llevar acabo las diligencias encomendadas por el magistrado instructor o la Sala, cuando debían practicarse fuera del local del

Tribunal; redactar y autorizar las actas de las audiencias en las que intervenían, así como las resoluciones que recaían a los expedientes que les eran encomendados; y expedir certificados de las constancias que obraran en la Sala a la que estaban adscritos, facultades que establecía el artículo 31 de la ley orgánica.

Las facultades de los actuarios del Tribunal Fiscal estaban previstas en el artículo 32 de la ley orgánica, los cuales debían notificar en tiempo y forma las resoluciones recaídas en los expedientes que les eran turnados; formular los oficios de notificación de los acuerdos que se dictaban en las Salas y enviarlos a su destino, asentando en el expediente la razón de la notificación y de haber entregado los oficios de notificación; así como practicar las diligencias que les encomendaba el magistrado instructor o la Sala.

XIII.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, y por disposición del artículo primero transitorio, entraría en vigor ciento ochenta días posteriores a su publicación, fecha en la que quedaría abrogada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de 1966.

La exposición de motivos establecía que la ley orgánica surgía como consecuencia del programa de reforma administrativa llevada a cabo por el Gobierno Federal, el crecimiento demográfico y la necesidad de establecer un equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el resto de país, que llevaron a sentar las bases de la organización regional de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para que las autoridades estuvieran en los lugares en los que lo exigiera la atención de los asuntos, elevando el nivel de eficiencia de la función pública para contribuir al desarrollo de las diferentes regiones del país.²⁸

²⁸ Cfr. Villalobos Ortiz, María del Consuelo y Otros. *Op. Cit.* Pág. 247

“Siguiendo estos lineamientos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está llevando a cabo un proceso de regionalización en que mediante la creación de unidades administrativas regionales a las que se delegan facultades decisorias para ser ejercidas en circunscripciones territoriales, y la coordinación con las autoridades fiscales estatales a fin de que ejerzan en sus respectivos territorios las atribuciones señaladas en los convenios celebrados respecto de diversos impuestos federales, se ha logrado un avance importante en la desconcentración de sus funciones.”²⁹

Se habían establecido en el país once regiones fiscales, en cada una de las cuales operaría una Administración Fiscal Regional que tendría atribuciones para determinar créditos fiscales a cargo de los contribuyentes; operarían Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal del Registro Federal de Automóviles, así como de la Tesorería de la Federación; instalarían órganos regionales de la Procuraduría Fiscal de la Federación facultados para imponer sanciones administrativas por violaciones a las leyes fiscales, resolver los recursos administrativos interpuestos por los contribuyentes contra actos emitidos por autoridades hacendarías regionales y defender en juicio los intereses del fisco federal.

Los contribuyentes con domicilio en la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podían interponer en sus propias regiones los recursos administrativos en contra de resoluciones dictadas por las unidades administrativas y las autoridades fiscales locales coordinadas con la autoridad fiscal federal o que actuarán por delegación de facultades. Terminada la fase oficiosa, el causante podía defender sus derechos promoviendo el juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, la estructura que mantenía el Tribunal impedía que las controversias de su competencia, suscitadas entre particulares y unidades administrativas regionales, pudieran tramitarse en dichas regiones ante la inexistencia de salas regionales foráneas, haciendo conveniente la creación de dichas Salas para completar con la fase contenciosa el sistema regional de defensa y lograr que el control de legalidad ejercida por el Tribunal Fiscal de la Federación fuera inmediata para el contribuyente.

²⁹ Villalobos Ortiz, María del Consuelo y Otros. *Op. Cit.* Págs. 247 y 248

Para fijar la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación se adoptó el criterio de la sede de la autoridad ordenadora de la resolución cuya nulidad se demandara, quedando centralizado el recurso de revisión promovido por las autoridades en contra de las sentencias de las Salas Regionales, del cual conocería la Sala Superior.

Otro factor que influyo de manera decisiva en la ley orgánica en estudio, fue el incremento de los asuntos que se ventilaban ante las Salas y el Pleno del citado Tribunal, por lo que, con la nueva organización y estructura que se le pretendía dar, se buscaba solucionar el problema del rezago en los asuntos de su competencia.

La nueva ley orgánica integró al Tribunal Fiscal de una Sala Superior y Salas Regionales, siendo el Presidente de la República, quien con la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente, nombraría cada seis años a los magistrados del Tribunal, señalando en la designación si integrarían la Sala Superior o las Salas Regionales. También nombraría a los magistrados supernumerarios que suplirían las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales y sustituirían a los los Magistrados de la Sala Superior en los casos establecidos por la ley, dichas disposiciones se contemplaban en los artículos 2 y 3 de la ley orgánica.

Se conserva la figura del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual sería designado en la primera sesión del año por la Sala Superior, duraría en su encargo un año, podía ser reelecto y formaba parte de la Sala Superior. Las faltas temporales del Presidente del Tribunal serían suplidas por los magistrados de la citada Sala, si la ausencia era definitiva, se designaría nuevo Presidente para concluir el periodo respectivo, disposiciones que estaban previstas por los artículos 17 y 18 de la ley orgánica.

El Presidente del Tribunal Fiscal lo representaba ante todas las autoridades; despachaba la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior; presidía las comisiones designadas por la Sala Superior; dirigía los debates y conservaba el

orden de las sesiones de la Sala Superior; debía denunciar a la Sala Superior las contradicciones entre las sentencias dictadas por las Salas Regionales; debía tramitar los asuntos de la competencia de la Sala Superior hasta dejarlos en estado de resolución y remitirlos al magistrado designado por turno como ponente; designar al personal administrativo de la Sala Superior; conceder o negar las licencias al personal administrativo de la Sala Superior, previa opinión del magistrado al que estuviera adscrito; dictar las medidas para el buen funcionamiento y disciplina de la Sala Superior e imponer las sanciones administrativas a los secretarios, actuarios, peritos y empleados administrativos de la misma; ordenar todo lo relacionado con el ejercicio del presupuesto del Tribunal; autorizar junto con el secretario general de acuerdos las actas en las que se hicieran constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior; firmar los engroses de las resoluciones de Sala Superior y realizar los actos administrativos o jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior, dichas facultades estaban reguladas por el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

La nueva organización del Tribunal Fiscal de la Federación implicó la creación de la Sala Superior integrada de nueve magistrados y que asumiría las funciones del Pleno, con lo que se pretendía que la Sala Superior actuara como órgano coordinador y unificador de criterio del Tribunal, al resolver las contradicciones entre las sentencias de las Salas Regionales y los conflictos de competencia entre ellas, fijar la jurisprudencia, establecer las reglas para la distribución de asuntos entre las Salas Regionales, así como entre los magistrados instructores y ponentes; nombrar los magistrados visitadores que le informarían el funcionamiento de las Salas Regionales; dictar las medidas para el despacho de los asuntos competencia del Tribunal; resolver los recursos tramitados en contra de las resoluciones de las Salas Regionales; conocer de las excitativas para la impartición de justicia promovidas por las partes; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y en su caso designar al magistrado que debía suplirlos; designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo sería también de la Sala Superior; señalar las sedes de las Salas Regionales Metropolitanas; fijar y cambiar la

adscripción de los magistrados de las Salas Regionales y de los Peritos del Tribunal; designar de entre los magistrados supernumerarios los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las Salas Regionales; nombrar al Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor; Secretarios y Actuarios de la Sala Superior, a los Peritos y acordar lo inherente a sus remociones; acordar la remoción de los empleados administrativos a la Sala Superior; conceder licencias a magistrados, Secretarios, Actuarios y a los Peritos; designar las comisiones de magistrados para la administración interna y representación del Tribunal; proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal; así como, expedir el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal y demás reglamentos y disposiciones para su funcionamiento. Estas atribuciones estaban reguladas por los artículos 15 y 16 de la ley orgánica en estudio.

Los artículos 11, 12, 13 y 14 de la ley orgánica, regulaban todo lo relacionado con las sesiones de la Sala Superior, mismas que podían ser diarias y bastaría la presencia de seis de sus miembros para que pudiera sesionar. Sus resoluciones se tomarían por mayoría de votos de los magistrados presentes, los cuales no podían abstenerse de votar a menos que tuvieran impedimento legal; en caso de empate en las votaciones, el asunto sujeto a votación era pospuesto para la siguiente sesión de la Sala Superior y si persistiera dicho empate, se debía designar a un nuevo ponente. Cuando las sesiones de la Sala Superior tenían como finalidad fijar o modificar la jurisprudencia, era necesario el voto en el mismo sentido de seis de los nueve magistrados que integraban dicha Sala, si en dos sesiones no se lograra dicha mayoría se tendría por desechado el proyecto y el Presidente del Tribunal debía designar otro magistrado distinto al ponente para que formulara un nuevo proyecto dentro del plazo de quince días.

Los artículos 22, 24 y 25 de la ley orgánica contemplaron la creación de una Sala Regional en cada una de las regiones fiscales, con excepción de la región metropolitana en la cual habría tres salas, las cuales ejercerían sus funciones en la circunscripción territorial en la cual se dividía al territorio nacional con motivo de la

regionalización de dicho Tribunal, siendo competentes por razón del territorio para conocer de las resoluciones dictadas por autoridades con sede en su jurisdicción; sin embargo, los artículos tercero y cuarto transitorios establecían que al iniciar la vigencia de la ley orgánica habría seis Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, las cuales tendrían de manera transitoria jurisdicción en toda la República. El 1° de enero de 1979 inician funciones las Salas Regionales del Norte-Centro, Noreste y de Occidente, a las que les turnarían los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los que aún no se hubiera iniciado la audiencia de ley y en los cuales se controvertieran resoluciones dictadas por autoridades con sede en la circunscripción territorial de dichas Salas.

Los artículos quinto y sexto transitorios, facultaban al Presidente de la República para que, a solicitud de la Sala Superior, mediante acuerdo trasladara hasta tres de las seis Salas Regionales con residencia en el Distrito Federal, a otras tantas regiones de la República, en donde aún no existieran Salas Regionales, cuando lo ameritara el número de juicios promovidos contra resoluciones dictadas por las autoridades con sede en las regiones en las cuales se proponía el traslado de las Salas. Para completar el número de Salas Regionales en las regiones contempladas por el artículo 21 de la ley, el Presidente de la República previa solicitud de la Sala Superior, emitiría el acuerdo de inicio de actividades de las Salas restantes, en el que señalaría la Región a la que pertenecerían. Al iniciar las funciones de las Salas Regionales, las Salas con sede en el Distrito Federal turnarían a las Salas Regionales que se trasladan o a las de nueva creación, los juicios en los que aún no se hubiera iniciado la audiencia de ley y en los que se controvertieran resoluciones dictadas por autoridades con sede en su circunscripción territorial; a su vez, las Salas Regionales trasladadas turnarían a las Salas que conserven su residencia en el Distrito Federal los juicios de su competencia dictados por autoridades con sede en la región metropolitana.

Los artículos 20, 27 y 28 de la ley orgánica establecían que las Salas Regionales estarían integradas por tres magistrados, de entre los cuales se

designaría a su presidente en la primera sesión del año, el cual duraría en su encargo un año y podría ser reelecto. Las sesiones serían públicas, salvo que la moral, el interés público o la ley exigieran que fueran privadas; para que pudiera sesionar era necesaria la presencia de los tres magistrados y sus resoluciones se emitirían por mayoría de votos.

El Presidente de la Sala Regional tenía a su cargo la correspondencia de la Sala; rendir los informes previos y justificados cuando se tratara de actos y resoluciones de la Sala que constituyeran el acto reclamado en los juicios de amparo; nombrar, conceder licencias y en su caso remover a los empleados administrativos de la Sala; dictar las medidas para el orden, buen servicio y disciplina de la Sala; decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las decisiones de la Sala o del magistrado instructor; realizar los actos administrativos o jurídicos que no requieran la intervención de los otros dos magistrados integrantes de la Sala, de Sala Superior o del Presidente del Tribunal; así como rendir al Presidente del Tribunal un informe anual de las labores de la Sala y de las principales resoluciones dictadas, con la finalidad de preparar el informe que debía rendir a la Sala Superior. Facultades que se encontraban previstas por el artículo 29 de la ley orgánica.

Los artículos 23 y 27 de la ley orgánica otorgaban competencia a las Salas Regionales para conocer de los juicios que se promovieran en contra de resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los Organismos Fiscales Autónomos, que determinaran la existencia de obligaciones fiscales, las fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación; aquellas que negaran la devolución de un ingreso regulado por el Código Fiscal y percibido indebidamente por el Estado; las que impusieran multas por infracciones a leyes administrativas federales o a las disposiciones fiscales del Distrito Federal; que causaran un agravio en materia fiscal distinto a los enunciados con anterioridad; las que negaran o redujeran pensiones y demás prestaciones sociales que concedían las leyes a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada nacional, de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al

erario Federal, las que establecieran obligaciones a cargo de las persona antes precisadas; las emitidas en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dictaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; las que impusieran responsabilidades contra funcionarios, empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por actos no delictuosos; las señaladas en diversas leyes como competencia del Tribunal Fiscal; resoluciones administrativas favorables a un particular cuando fueran materia de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en cuyo caso el juicio sería promovido por las autoridades para que la resolución sea nulificada. Dentro de las facultades de las Salas Regionales se encontraban la de nombrar a sus Secretarios y Actuarios, concederles licencias en los términos de las disposiciones aplicables y acordar lo concerniente respecto a su remoción.

Se creó la figura del Oficial Mayor que sería designado por la Sala Superior y estaría a cargo de la coordinación y supervisión de los servicios administrativos para facilitar el funcionamiento del Tribunal Fiscal; sus facultades estaban previstas en el artículo 31 de la ley orgánica, entre las cuales estaban la de formular el anteproyecto de presupuesto del Tribunal, ejercer el presupuesto y supervisar el funcionamiento del Archivo del Tribunal; tramitar los movimientos de personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos; así como llevar el control de los bienes del Tribunal, mantener actualizado su inventario y vigilar su conservación.

El Secretario General de Acuerdos debía acordar junto con el Presidente del Tribunal todo lo relacionado con las sesiones de la Sala Superior, intervenir en las sesiones, tomar la votación de los magistrados, formular el acta respectiva y comunicar las decisiones que se acordaran; engrosar los fallos de Sala Superior autorizándolos junto con el Presidente del Tribunal; tramitar y firmar la correspondencia administrativa del tribunal que no corresponda al Presidente o a las

Salas Regionales; autorizar las actuaciones de la Sala Superior; expedir los certificados de las constancias que obraran en expedientes de la Secretaría General; llevar el turno de magistrados que debían formular ponencias para resolución de la Sala Superior y el registro de sustituciones de magistrados de Salas Regionales y de Sala Superior; así como ejercer las facultades otorgadas por la Sala Superior y el Presidente del Tribunal Fiscal. Estas facultades estaban previstas en el artículo 30 de la ley orgánica.

El artículo 32 establecía las facultades de los Secretarios adscritos a los magistrados de Sala Superior, los cuales debían auxiliar al magistrado al que estuvieran adscritos para la formulación de los proyectos de resoluciones que les encomendaran; suplir las faltas temporales del Secretario General de Acuerdos atendiendo a las reglas establecidas por la Sala Superior; así como desempeñar las funciones que las disposiciones legales les confieran.

Las facultades de los Secretarios de Salas Regionales estaban reguladas por el artículo 32 de la ley orgánica, los cuales debían proyectar los autos y resoluciones indicadas por el magistrado instructor, autorizar las actuaciones de dicho magistrado y de la Sala; llevar a cabo las diligencias encomendadas por el magistrado instructor cuando debían practicarse fuera del local de la Sala; dar cuenta en las audiencias con los asuntos encomendados a los magistrados instructores; redactar las actas de audiencias en las que intervenían; proyectar las sentencias y en su caso engrosarlas atendiendo a los razonamientos jurídicos de los magistrados; expedir certificaciones de constancias que obraran en expedientes de la Sala; así como ejercer las funciones que les conferían las leyes aplicables.

Los facultades de los actuarios del Tribunal Fiscal de la Federación, continúan siendo las mismas; sin embargo, se crea una plantilla de peritos incluidos en el presupuesto del Tribunal, que tenían el carácter de funcionarios de dicho órgano jurisdiccional y estaban facultados para intervenir en los juicios rindiendo sus dictámenes, cuando eran designados peritos terceros en discordia o en rebeldía de

las partes y para asesorar a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación en las cuestiones técnicas que se suscitarán en los litigios, cuando dichos magistrados lo solicitaran.

XIV.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 1996.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que se comentará, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, y por disposición de su artículo primero transitorio entró en vigor el 1° de enero de 1996, abrogándose la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978.

De la exposición de motivos de la Ley que nos ocupa, se desprende que las propuestas de reformas fiscales que se sometían a consideración del Congreso de la Unión se presentaban en cinco grupos atendiendo a los objetivos que se pretendían cubrir. “Para otorgar seguridad jurídica plena y un trato más justo en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, se plantea incorporar medidas que promuevan un marco jurídico que limite la posibilidad de interpretaciones discrecionales a los distintos ordenamientos en materia fiscal en perjuicio de los contribuyentes y garantice medios de defensa y procedimientos que resuelvan de manera eficaz las posibles inconformidades que se presenten.”³⁰

El Presidente de la República con la aprobación del Senado nombraría a los magistrados del Tribunal Fiscal para que integraran la Sala Superior o las Salas Regionales. Los magistrados del Tribunal durarían seis años en el primer ejercicio de su encargo, sin embargo, los magistrados de la Sala Superior podrían ser designados nuevamente por única ocasión por un periodo de nueve años, mientras que los magistrados de las Salas Regionales podrían ser designados por un segundo periodo de seis años, al final del cual si eran designados nuevamente, serían

³⁰ Villalobos Ortiz, María del Consuelo y Otros. *Op. Cit.* Págs. 425 y 426

inamovibles. Los magistrados podrían ser privados de sus puestos únicamente siguiendo el procedimiento aplicable a los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Se prevé la modificación de algunos requisitos para ser magistrados y la figura de los magistrados supernumerarios desaparece, para que las ausencias de los magistrados integrantes de Sala Superior y de Salas Regionales fueran suplidas por los Primeros Secretarios adscritos a dichas Salas, con la finalidad de impulsar una verdadera carrera judicial.

El artículo 8 de la ley que nos atañe, establecía que dentro del personal integrante del Tribunal Fiscal de la Federación estaría un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, los Secretarios, Actuarios y Peritos necesarios para el despacho de los negocios competencia del Tribunal, así como los empleados que determinara el presupuesto de egresos de la federación. Como puede apreciarse, se crean nuevos órganos que integraran al Tribunal Fiscal.

El Capítulo segundo de la ley que se comenta estaba integrado únicamente por el artículo 11, que regulaba la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, dicho dispositivo establecía que el Tribunal era competente para conocer de los juicios promovidos contra resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales u organismos fiscales autónomos, que determinaran la existencia de alguna obligación fiscal, la fijara en cantidad líquida o establecieran las bases para su liquidación; que negaran la devolución de un ingreso regulados por el Código Fiscal de la Federación, percibido indebidamente por el Estado o cuya devolución fuera procedente; que impusieran multas por infracciones a normas administrativas federales; que causaran un agravio en materia fiscal distinto a los enunciados con anterioridad; que negaran o redujeran las pensiones y demás prestaciones sociales que concedían las leyes a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada nacional, de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares

o al erario Federal, así como las que establecieran obligaciones a cargo de las mismas personas de acuerdo a las leyes que otorgaban las prestaciones; las emitidas en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dictaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; las que constituyeran créditos por responsabilidades de servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal u organismos descentralizados federales o del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; las que requirieran el pago de garantías a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, así como sus organismos descentralizados; las que negaran a los particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por servidores públicos como resultado del procedimiento administrativo disciplinario que haya determinado su responsabilidad, en cuyo caso el particular podía optar por la impugnación ante el Tribunal o promover la instancia judicial competente; en contra de resoluciones relacionadas con las materias de procedencia del recurso de revocación señaladas por el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; las que impusieran sanciones administrativas a servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las que resolvían los recursos administrativos en contra de las resoluciones que precisadas con anterioridad, incluso en contra de resoluciones dictadas por autoridades administrativas que pusieran fin a un procedimiento administrativo, una instancia o resolvieran un expediente; las que señalaran las leyes como competencia del Tribunal Fiscal de la Federación; así como en contra de aquellas resoluciones administrativas favorables a un particular siempre que fueran materias de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Sala Superior se integraría de once magistrados, nombrados especialmente para integrarla, de entre los cuales se elegiría al Presidente del Tribunal Fiscal; las actuaciones de la Sala Superior se harían en Pleno o en dos

Salas, lo anterior estaba previsto por el artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que nos ocupa.

El Pleno se integraría con los magistrados de Sala Superior y el Presidente de Tribunal, siendo suficiente la presencia de siete de sus integrantes para que pudiera sesionar, sus resoluciones se tomarían por mayoría de votos de sus integrantes presentes en la sesión, los cuales no podían abstenerse de votar, a menos que tuvieran impedimento legal para hacerlo y en caso de empate el asunto se diferiría para la siguiente sesión y de no aprobarse el proyecto en dos ocasiones, se cambiaría al magistrado ponente. Lo anterior estaba contemplado en los artículos 12 y 13 de la ley que nos ocupa.

Las facultades del Pleno estaban previstas en el artículo 16 de la ley orgánica, entre las cuales se encontraban la de designar al Presidente del Tribunal; señalar la sede y número de Salas Regionales y resolver los conflictos competenciales entre dichas Salas; fijar y suspender la jurisprudencia del Tribunal y ordenar su publicación; resolver por atracción los juicios en los que fuera necesario establecer la interpretación directa de algún precepto de la ley o reglamento, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar la jurisprudencia, así como los que el Presidente del Tribunal considerara de importancia y trascendencia; resolver los incidentes y recursos contra actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio aplicables; resolver las excitativas de justicia, calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de magistrados y en su caso designar al Secretario que debía sustituir a su Magistrado; dictar las medidas para investigar las responsabilidades de magistrados y aplicarles las sanciones correspondientes, con excepción de la destitución, la cual se pondría a consideración del Presidente de la República; fijar y cambiar a magistrados de las Secciones de Sala Superior y de Salas Regionales; expedir el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal, Reglamentos y Acuerdos necesarios para su funcionamiento y crear unidades administrativas para el eficiente desempeño del Tribunal Fiscal; designar de entre los magistrados de Sala Superior a los que realizarían visitas

extraordinarias a Salas Regionales, los cuales informarían el funcionamiento de dichas Salas al Pleno; designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor; resolver aquellos hechos de interés del Tribunal y cuya resolución no estuviera encomendada a algún otro de sus órganos; y en general todas aquellas facultades que la ley le confiriera.

Las Secciones de Sala Superior se integrarían con cinco magistrados cada una de ellas, de entre los cuales se elegiría a su Presidente, bastaría la presencia de cuatro de sus integrantes para que pudieran sesionar. Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se tomarían por la mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales no podían abstenerse de votar a menos que existiera impedimento legal, en caso de empate, el asunto se diferiría para la siguiente sesión, pero si el proyecto no se aprobaba en dos ocasiones, el asunto cambiaría de Sección, lo anterior estaba previsto en los artículos 17 y 18 de la ley orgánica en comento.

Las secciones de Sala Superior resolverían los juicios que versaran sobre las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, en los que la resolución impugnada se fundaba en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial suscrito por México, o cuando el demandante hiciera valer como concepto de impugnación la falta de aplicación a su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos y los que el Presidente del Tribunal Fiscal considere de importancia y trascendencia y por ende acuerde que serían resueltos por alguna de las secciones de Sala Superior; resolver el recurso de apelación, los incidentes y recursos en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la Queja y determinar las medidas de apremio; fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal y ordenar su publicación; aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección y ordenar su publicación; las demás que las leyes le concedieran, éstas facultades estaban enunciadas por el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 21 de la ley orgánica establecía que los Presidentes de las Secciones de Sala Superior, se designarían en la primera sesión del año que tuviera la Sección respectiva, duraría en su encargo un año sin que pudiera ser reelecto de manera inmediata. Las faltas temporales serían suplidas en orden alfabético por los magistrados de la sección, si la falta era definitiva la Sección designaría nuevo presidente para terminar el periodo, el cual podía ser reelecto.

Las facultades de los Presidentes de las Secciones de Sala Superior estaban delimitadas por el artículo 22 de la ley orgánica, y consistían en atender la correspondencia de la sección que presidían; convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones; autorizar las actas en las que constaran las deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de las resoluciones; rendir los informes previos y justificados cuando se tratara de actos o resoluciones de la sección que se reclamaban en el juicio de amparo; tramitar los incidentes, recursos y la queja cuando se tratara de juicios que se ventilaran ante la sección; dictar los acuerdos o providencias de trámite, incluyendo el que reabriera la instrucción, cuando a juicio de la sección se beneficiara la rapidez del proceso; e imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la sección.

El Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación sería designado en la primera sesión del año que tuviera el Pleno y duraría en su encargo dos años sin que pudiera ser reelecto de manera inmediata. En sus faltas temporales sería suplido alternadamente cada treinta días naturales por los Presidentes de las secciones de la Sala Superior, siguiendo un orden alfabético; si la falta era definitiva, el Pleno debía designar un nuevo Presidente para que concluyera el periodo; facultades que estaban previstas en los artículos 23 y 24 de la ley orgánica que se analiza.

Las facultades del Presidente del Tribunal Fiscal estaban previstas en el artículo 26 de la ley orgánica y consistían en representar al Tribunal ante las autoridades; presidir las comisiones del Tribunal; Convocar al Pleno a Sesiones, dirigir los debates y conservar el orden; someter al Pleno los asuntos de su

competencia, así como los que considerara necesarios; autorizar junto con el Secretario General de Acuerdos las actas en las que se hicieran constar los acuerdos y deliberaciones del Pleno, firmar los engroses de las resoluciones del Pleno; ejercer las facultades de atracción de juicios atendiendo a lo establecido por el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación atendiendo a los criterios establecidos por el Pleno; dictar los acuerdos de tramite incluso el que reabría la instrucción, cuando a juicio del Pleno se beneficiara la rapidez del proceso; tramitar los incidentes, recursos, así como la queja cuando de tratará de juicios que se ventilaran en el Pleno e imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones; presidir la sección que lo requiriera para integrar quórum; tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados, debía tramitar y formular los proyectos de resolución y someterlos a la aprobación del Pleno; tratándose de resoluciones o actos del Pleno que constituyeran actos reclamados en los juicios de amparo, debían rendir los informes previos y justificados; conceder licencias a magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, cuando existiera una causa que lo justificara y no se perjudicara el funcionamiento del Tribunal; dictar las medidas para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley y aplicar a los Secretarios, Actuarios, Peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas; designar y remover a los Secretarios, Actuarios, Peritos, al personal administrativo del Tribunal y al personal de Actuaría, cuando se establecieran actuarías comunes a varias Salas, siempre y cuando mediara propuesta de los magistrados, del Contralor, del Oficial Mayor y del Coordinador de Actuarios, respectivamente; establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de Sala Superior y entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, incluso entre los magistrados instructores y ponentes; evaluar el funcionamiento de las secciones de Sala Superior y de Salas Regionales; formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal; rendir anualmente ante el Pleno un informe para dar cuenta del funcionamiento del Tribunal y de las principales jurisprudencias

establecidas por el Pleno y las secciones de Sala Superior; así como supervisar la publicación de la jurisprudencia, tesis y precedentes del Tribunal.

El funcionamiento e integración de las Salas Regionales estaba regulado por el capítulo quinto de la ley orgánica en cuestión, las cuales seguían integradas de tres magistrados, como lo establecía el artículo 27 de la ley orgánica, sin embargo, el artículo 29, disponían que en cada una de las regiones en las que se dividía el territorio nacional hubiera el número de Salas Regionales que acordara el Pleno, las cuales tendrían la sede que él mismo señalara.

Las Salas Regionales conocerían de los juicios que se promovieran contra resoluciones de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que en párrafos anteriores fueron precisadas, con excepción de aquellos que le correspondía resolver al Pleno o a las secciones de la Sala Superior, de los cuales sólo se encargarían de la instrucción, lo cual se desprendía del artículo 30 de la ley orgánica.

Las Salas Regionales conocerían de los juicios por razón de territorio atendiendo al lugar donde se encontrara el domicilio fiscal del demandante; sin embargo, cuando el accionante era una empresa que formaba parte del sistema financiero, tuviera el carácter de controladora o controlada, y determinara su resultado fiscal consolidado o residiera en el extranjero y no tuviera domicilio fiscal en el territorio nacional, sería competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encontrara la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada; si el demandante residiera en México y no tuviera domicilio fiscal, la Sala Regional competente sería aquella cuya jurisdicción territorial se encontrara en el domicilio del particular. Cuando la demandante fuera una autoridad que promoviera la nulidad de una resolución favorable a un particular, para conocer del asunto sería competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encontrara la sede de dicha autoridad. Tales reglas estaban contempladas en el artículo 31 de la ley orgánica.

Se conserva la figura del Presidente de Sala Regional, duraría en su encargo un año pero no podía ser reelecto en forma inmediata, tenían a su cargo la correspondencia de la Sala; debían rendir los informes previos y justificados cuando se tratara de actos y resoluciones de la Sala que constituyeran el acto reclamado en los juicios de amparo; proponer al Presidente del Tribunal por conducto de la Oficialía Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias previa conformidad del magistrado correspondiente; dictar las medidas para el orden, buen funcionamiento y disciplina de la Sala, así como exigir que se guardara el respeto y consideraciones debidas e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes; realizar actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requirieran la intervención de los otros dos magistrados; proporcionar al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella; así como dirigir la Oficialía de Partes y los Archivos de la Sala, facultades que se encontraban previstas en los artículos 34 y 35 de la ley que se analiza.

El artículo 36 de la ley orgánica en cuestión establecía las facultades de los magistrados instructores de Salas Regionales, los cuales consistían básicamente en acordar lo procedente desde que la demanda fuera turnada al magistrado, como admitir, desechar o tener por no presentada la demanda; admitir o tener por no presentada la contestación; admitir o rechazar la intervención del tercero; admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas; sobreseer los juicios antes del dictado de la sentencia; tramitar los incidentes y recursos; formular el proyecto de sentencia y las demás facultades que la ley le concedieran.

El Capítulo Sexto de la ley que nos ocupa, regulaba las funciones y atribuciones del Secretario General de Acuerdos, de los Secretarios Adjuntos, del Oficial Mayor, de los Secretarios de la Sala Superior, de los Actuarios y los Peritos, pero adicionándose la figura del Contralor del Tribunal, el cual debía fiscalizar la actuación de los servidores públicos del Tribunal Fiscal de la Federación; proponer el nombramiento o remoción de los Peritos y supervisar su desempeño; fiscalizar el

ejercicio presupuestal, las adquisiciones y enajenaciones de los bienes del Tribunal; revisar el sistema de control de recursos humanos, materiales y financieros; recibir las quejas en contra de los servidores públicos; así como aquellas que le confirieran las leyes, reglamentos y acuerdos del Pleno.

El 30 de diciembre de 1996 y 23 de enero de 1998, se publican en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, relacionadas con la competencia del Pleno y las Secciones de la Sala Superior, así como de los requisitos para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación.

El 31 de diciembre del 2000, son Publicadas en el Diario Oficial de la Federación nuevas modificaciones a la ley orgánica que nos ocupa relacionadas con las ratificaciones de los magistrados de la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación; se amplía la competencia de dicho Tribunal para conocer de los juicios promovidos en contra de resoluciones dictadas por autoridades administrativas que pusieran fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resolvieran un expediente, en los términos que estableciera la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de las que decidieran los recursos administrativos en contra de las resoluciones contempladas por el Artículo 16 de dicha ley; de las resoluciones señaladas en otras leyes como competencia del Tribunal Fiscal; así como de los juicios promovidos en contra de las resoluciones negativas fictas configuradas y de las negativas de las autoridades a expedir las constancias de haberse configurado la resolución positiva ficta.

Otras modificaciones a la ley se encuentran relacionadas con la competencia del Pleno y las secciones de la Sala Superior que refleja la tendencia a desconcentrar y regionalizar al Tribunal Fiscal de la Federación, al establecerse que las Salas Regionales conocerían de los juicios por razón de territorio, respecto al domicilio en donde se encontrara la sede de la autoridad demandada, si fueran varias las autoridades demandadas, sería la del lugar en donde se encontrara la

autoridad que dictó la resolución impugnada, sin embargo, si el demandado era un particular, la Sala Regional competente lo sería aquella que se encontrara en el domicilio del demandado.

Se modifica la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPITULO SEGUNDO

Naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

I.- Marco Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue cuestionada desde su nacimiento, ya que al ser parte del Poder Ejecutivo, se contravenía el principio de separación de poderes debido a que el Poder Ejecutivo no podía asumir funciones propias del Poder Judicial. Sin embargo, con el paso del tiempo se llevan a cabo diversas modificaciones a los artículos 104 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no fuera considerada inconstitucional. Lo anterior va de la mano con la autonomía que con el paso del tiempo ha ido conquistando.

A.- Constitución de 1917.

La Constitución Federal de 1917 continuó con el sistema judicialista, ya que en su artículo 104 fracción I, al igual que el artículo 97 fracción I de la Constitución de 1957, se omitió hacer alusión a la materia administrativa. Dicho precepto otorgaba facultades a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias del orden civil y criminal que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales, por lo que la Doctrina y la Jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo estaba comprendido en las controversias civiles.

“El 8 de agosto de 1917 se promulga la “Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal”, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de octubre de 1917, y que reglamentó dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se configuró una

tercera instancia dentro del proceso administrativo.”³¹ La exposición de motivos de la ley reconocía la necesidad de un procedimiento distinto al juicio de amparo para la interpretación de las Leyes Federales y los Tratados Internacionales.

B.- Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 104 del texto original de la constitución de 1917 publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917, establecía que los tribunales de la Federación conocerían de todas las controversias del orden civil o criminal que se suscitaran sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; cuando dichas controversias sólo afectaran a intereses particulares, podrían 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 serían apelables ante el superior inmediato del juez que conociera del asunto en primer grado y en contra de las sentencias que se dictaran en segunda instancia, procedía el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley.

El 30 de diciembre de 1946, fue publicada en el Diario Oficial una reforma al artículo 104 Constitucional, la cual estableció que en los juicios en que la federación estuviera interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o las dictadas por los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre y cuando estuvieran dotadas de plena autonomía para dictar sus fallos. Con dicha reforma se reconoce aunque de manera indirecta la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos.

³¹ Vázquez Alfaro, José Luis. *Op. Cit.* Pág. 140

No obstante lo anterior, existieron diversas modificaciones al artículo 104 de la Carta Magna, entre las que se encuentran las reformas de fechas 25 de octubre de 1967, 8 de octubre de 1974, 10 de agosto de 1987 y 25 de octubre de 1993, que se comentarán en los siguientes párrafos, ya que se consideran de importancia para el desarrollo del presente trabajo.

1.- Reforma de 25 de Octubre de 1967.

Con el decreto que reforma y adiciona el artículo 104 fracción I de la Ley Suprema, publicado en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1967, se establece a nivel Constitucional que las Leyes Federales podrían instituir Tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, que tendrían a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conserva la facultad de revisar las sentencias definitivas de los Tribunales Administrativos, con lo que se confirma el sistema mixto de jurisdicción administrativa, al ser el Poder Judicial el que decidirá de manera definitiva las controversias administrativas y fiscales.

El mismo decreto publicado en el Diario Oficial modifica el artículo 107 Constitucional, y en su fracción V, inciso b), se establece que el amparo contra sentencias definitivas o laudos se promovería directamente ante la Suprema Corte de Justicia, cuando las violaciones se cometieran en la misma sentencia o durante el procedimiento; en materia administrativa, era procedente el amparo cuando se reclamaran por los particulares sentencias definitivas dictadas por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

2.- Reforma de 08 de Octubre de 1974.

La reforma Constitucional que nos ocupa fue publicada en el Diario Oficial el 08 de octubre de 1974, modifica al artículo 104 fracción I párrafo primero, en el cual se estableció que las Leyes Federales podían instituir Tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran 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 en contra de sus resoluciones, como puede observarse únicamente se suprime la parte relacionada con los Territorios Federales.

3.- Reforma de 10 de Agosto de 1987.

El 10 de agosto de 1987, se publican en el Diario Oficial de la Federación reformas al artículo 104 constitucional adicionando a dicho precepto la fracción I-B, que concede facultades a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos de revisión que se tramitaran contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo contemplados por la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Carta Magna, en los casos que señalaran las leyes. La revisión se substanciarían en términos de lo establecido por la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución para la revisión en amparo biinstancial y en contra de dichas resoluciones no procedería recurso o juicio alguno.

4.- Reforma de 25 de Octubre de 1993.

Esta reforma se publica en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1993, se establece que los Tribunales de la Federación conocerán de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo contencioso administrativo, contemplados por las fracciones XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, creados por el Congreso de Unión y por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en los casos señalados por las leyes.

Los recursos de revisión serían competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, y se sujetarían a las disposiciones que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Carta Magna, establecía para la revisión en amparo indirecto, por lo que en contra de las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito no procedería recurso o juicio.

Con esta reforma se otorgan facultades a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos de revisión que se interpusieran contra las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales de lo contencioso administrativo y no sólo del Tribunal Fiscal de la Federación, sino que también del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

C.- Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se ha señalado anteriormente, el Texto Original de la Carta Magna no contemplaba la existencia de Tribunales de lo contencioso administrativo, lo que denota la preeminencia del sistema judicialista en el orden jurídico nacional; en consecuencia, el artículo 73 del Texto Original de la Constitución Política de 1917, no contemplaba facultades del Congreso de la Unión para la creación de Tribunales de lo contencioso administrativo.

Las diferentes reformas a los artículos 104 y 73 de la nuestra Ley Suprema dan facultades al Congreso de la Unión para instituir Tribunales de lo contencioso administrativo, facultad que actualmente se encuentra prevista en el artículo 73 de nuestro vigente texto constitucional.

1.- Reforma de 10 de Agosto de 1987.

El 10 de agosto de 1987, se publica en el Diario Oficial la reforma que adiciona al artículo 73 de la Carta Magna la fracción XXIX-H, que faculta expresamente al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran Tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales tendrían a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas que regularán su organización, funcionamiento, el procedimiento que ante ellos se seguiría y los recursos en contra de sus resoluciones. Facultad esta que con anterioridad estaba prevista en el artículo 104 Constitucional.

2.- Reforma de 25 de Octubre de 1993.

El 25 de octubre de 1993 se publica en el Diario Oficial, la reforma que facultaba al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos con la finalidad de dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos en contra de sus sentencias. Con ésta reforma se suprimen las controversias que se suscitaran entre el Distrito Federal y los particulares, ya que de estas correspondía conocer al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, instituido por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

II.- Integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Publicada el 6 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, establece que el Tribunal estará integrado por la Sala Superior que para su funcionamiento se divide en dos Secciones; el Presidente del Tribunal; las Salas Regionales; y la Junta

de Gobierno y Administración, los cuales para su funcionamiento jurisdiccional y administrativo, se integran por otros órganos con facultades específicas que permitirán el adecuado funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En los párrafos siguientes analizaremos algunos órganos y funcionarios que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales desde nuestro punto de vista son fundamentales para entender la estructura y funcionamiento de dicho Órgano Jurisdiccional.

A.- Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Sala Superior se encuentra integrada de trece magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales únicamente once magistrados ejercerán funciones jurisdiccionales, los dos magistrados restantes formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, dicha Sala Superior actuara en Pleno o en dos Secciones.

1.- Presidente del Tribunal.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es designado en la primera sesión del año que tiene el Pleno de la Sala Superior, durará en su encargo tres años y no puede ser reelecto en forma inmediata. En sus faltas temporales puede ser suplido de manera alternada, cada treinta días naturales por los presidentes de las Secciones de la Sala Superior atendiendo al orden alfabético de sus apellidos; cuando la falta sea definitiva el Pleno de la Sala Superior deberá designar un nuevo Presidente para que concluya el periodo, sin que este impedido para ser electo presidente para el periodo inmediato siguiente.

Las atribuciones y facultades del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentran reguladas por el artículo 30 de su ley orgánica,

las cuales no son exclusivamente jurisdiccionales, sino también administrativas y representativas.

Entre las facultades del Presidente del Tribunal destacan la de fungir de manera provisional como presidente de sección, cuando ésta se encuentre imposibilitada para elegir a su Presidente. No obstante lo anterior, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene facultades para conceder o negar licencias a los magistrados, secretarios, actuarios; dictar medidas para investigar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de dicho Tribunal; para designar o remover a secretarios, actuarios, peritos y demás personal administrativo; cambiar de adscripción al personal; establecer reglas para la distribución de los asuntos de la competencia del tribunal; evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales; formular y proponer anualmente al ejecutivo el presupuesto del Tribunal; así como determinar el ejercicio del presupuesto; facultades que ahora son propias de la Junta de Gobierno y Administración.

2.- Pleno.

El pleno es el cuerpo colegiado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que, desde mi particular punto de vista, es el órgano con mayores facultades Jurisdiccionales y Administrativas, las cuales se desprenden del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, los cuales no pueden abstenerse de votar a menos que tengan algún impedimento legal; en caso de empate en las votaciones, el asunto se diferirá para la siguiente sesión a la que asista la totalidad de sus miembros o tenga una composición impar, pero si el proyecto no fuere aprobado en las dos sesiones, se cambiará de magistrado ponente.

a.- Integración.

El Pleno está integrado por el Presidente del Tribunal y por diez magistrados de Sala Superior; para la validez de sus sesiones se requiere cuando menos la presencia de siete de sus miembros, las cuales por regla general son públicas, excepto cuando la mayoría de los magistrados presentes acuerden su privacidad atendiendo a la naturaleza de la cuestión a resolver o cuando la ley señale su privacidad.

b.- Atribuciones y Facultades.

Las atribuciones y facultades del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están enumeradas en el artículo 18 de la ley orgánica de dicho Tribunal, dentro de las cuales llaman la atención las establecidas en las fracciones III, IV, XII y XIV, las cuales le conceden competencia para expedir el estatuto de carrera; elegir a los Magistrados de la Sala Superior y de Sala Regional, que integrarán la Junta de Gobierno y Administración; ordenar que se reabra la instrucción cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables; así como dictar la sentencia definitiva en los juicios promovidos por los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de las 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 consideración del Presidente de la República la destitución de un magistrado responsable en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ello en términos de lo establecido por el artículo 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para efectos del presente trabajo, considero que las facultades señaladas en la fracción XIII del referido artículo 18, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son elementales al facultar al Pleno del Tribunal para

resolver sobre las excitativas de justicia tramitadas en contra de los magistrados de la Sala Superior o de las Salas Regionales, según sea el caso.

El Pleno deja de tener facultades para señalar la sede y número de las Salas Regionales; dictar las medidas para investigar las responsabilidades de los magistrados y aplicarles las sanciones administrativas correspondientes; crear las unidades administrativas necesarias para el funcionamiento del Tribunal; establecer las bases de la carrera judicial; hacer las designaciones de los magistrados visitantes de las Salas Regionales; dictar las reglas conforme a las cuales se llevarán a cabo dichas visitas; así como para ordenar la depuración y baja de expedientes concluidos.

3.- Secciones.

Existen dos Secciones de la Sala Superior, cada una de ellas sigue integrada por cinco magistrados de dicha Sala, de entre los cuales se elegirá a su presidente que durará en su encargo un año y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato siguiente. Las resoluciones de las secciones se emitirán por mayoría de votos de sus integrantes presentes en la sesión, mismos que no podrán abstenerse de votar a menos que tengan impedimento legal para hacerlo. Las sesiones serán públicas salvo los casos de excepción contemplados por el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las secciones de la Sala Superior no tienen nombre específico y menos se diferencian por el tipo de asuntos de su competencia, simplemente son denominadas de la siguiente manera:

a.- Primera Sección.

b.- Segunda Sección.

La competencia de las Secciones se encuentra enunciada por las ocho fracciones que integran al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor, las cuales las facultan para resolver los juicios relacionados con las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, precepto que establece los casos en los cuales será procedente el recurso de revocación en materia de comercio exterior, sin embargo, no podrán conocer de los juicios en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias; resolver los juicios con características especiales; dictar sentencias interlocutorias 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 sección, incluso cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos ésta, así como resolver las aclaraciones de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las sentencias que emita, así como determinar las medidas procedentes; ordenar que se reabra la instrucción cuando el negocio lo amerite; 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; establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella; aprobar, las tesis, los rubros de los precedentes y ordenar su publicación; así como resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, sin perjuicio de las facultades que las leyes le confieran.

B.- Integración de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El capítulo quinto de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regula la competencia, integración y funcionamiento de las Salas Regionales, ubicadas en las diferentes Regiones en las que se divide la República Mexicana, señaladas por el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de

diciembre de 2003), atendiendo al estudio y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración que realice con base en la carga de trabajo y los requerimientos de la administración de justicia.

En cada una de las Regiones habrá el número de Salas que se establezca en el Reglamento Interior del Tribunal, el cual determinara su sede, circunscripción territorial, distribución de expedientes, fecha de inicio de actividades y en su caso, su especialidad.

Las Salas Regionales son competentes para conocer de los juicios promovidos contra actos y resoluciones enunciados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con excepción de los que por disposición de la ley, corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, en cuyos casos únicamente se encargarán de su instrucción. Las Salas conocerán de los juicios por razón de territorio atendiendo al lugar en el que se encuentre el domicilio fiscal del demandante, con excepción de los casos previstos por el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.- Ubicación.

El territorio Nacional se divide en Regiones con sus respectivos límites territoriales, en las cuales se encuentran ubicadas las Salas Regionales que integran al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales según se desprende del artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, forman un total de veintiún Regiones, denominadas Noroeste I, Noroeste II, Noroeste III, Norte Centro I, Norte Centro II, Noreste, Occidente, Centro I, Centro II, Centro III, Hidalgo-México, Oriente, Golfo, Pacífico, Sureste, Peninsular, Metropolitanas, Golfo Norte, Chiapas-Tabasco, Caribe y Pacífico-Centro.

2.- Integración.

Para su funcionamiento cada Sala Regional está integrada por tres Magistrados, cuya presencia es indispensable para la validez de sus sesiones, sin embargo, para emitir sus sentencias en las que resuelvan los asuntos de su competencia, bastará que se emitan por mayoría de votos de los magistrados que la integran.

En la primera sesión del año que tenga la Sala Regional se designara a su Presidente de entre los Magistrados que la integran, el cual durará en su cargo un año y no puede ser reelecto para el periodo inmediato siguiente. Las facultades de los Presidentes de las Salas Regionales están reguladas en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

a.- Magistrados.

Los Magistrados Instructores de Salas Regionales, están facultados para admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación si no se ajustan a los requisitos legales; admitir o tener por no presentada la contestación de demanda, la contestación a la ampliación, o en su caso desecharlas; admitir o rechazar la intervención del tercero; admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas, sobreseer los juicios antes de declarar cerrada la instrucción, cuando el demandante se desista de la acción o se revoque la resolución impugnada; admitir, desechar o tramitar los incidentes y recursos de su competencia; formular los proyectos de resolución, de aclaración de sentencias y resoluciones de la queja relacionada con el cumplimiento de la sentencia y someterlos a la consideración de la Sala; dictar los acuerdos o providencias necesarios para la instrucción del juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordando las promociones de las partes y los informes de las autoridades; atender la correspondencia autorizándola con su firma; formular el

proyecto de sentencia definitiva y en su caso de cumplimiento a ejecutorias; dictar los acuerdos y providencias relacionadas con las medidas cautelares provisionales y proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que estime procedente.

Se crea la figura de los magistrados supernumerarios de Salas Regionales que serán nombrados por un periodo de diez años que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento, al concluir su periodo no podrán ser nombrados nuevamente para ocupar dicho cargo. Estos funcionarios cubrirán las faltas de los magistrados de Salas Regionales que excedan de un mes y en su caso sustituirán a los magistrados de las Salas Regionales que integren a la Junta de Gobierno y Administración.

b.- Secretarios de Acuerdos.

Los secretarios de acuerdos están facultados para proyectar los autos y las resoluciones indicadas por el Magistrado Instructor y autorizar con su firma las actuaciones de dicho Magistrado; llevar a cabo las diligencias que les sean encomendadas por el Magistrado Instructor, cuando se tengan que practicar fuera del local de la Sala, pero dentro de su jurisdicción; proyectar las sentencias y engrosarlas de conformidad con los razonamientos jurídicos de los Magistrados; así como dar fe y expedir las certificaciones de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a la que estén adscritos.

c.- Secretarios Actuarios.

Los actuarios están facultados para notificar en los tiempos y atendiendo las formalidades establecidas por la Ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para dicho efecto les sean turnados; así como efectuar las diligencias encomendadas por los magistrados.

1).- Actuaría Común.

La actuaría común constituye un órgano jurisdiccional que se encuentra a cargo del Coordinador de Actuarios, cuyas facultades están reguladas por el artículo 36 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre las cuales están las de coordinar la recepción y control de los expedientes de las diversas Salas Regionales; supervisar que se turnen al actuario correspondiente los expedientes para que lleve a cabo la clasificación y desglose de los mismos, así como los expedientes en los que obren las notificaciones personales; y supervisar que sean devueltos a los actuarios de la Sala a la que correspondan los expedientes con las constancias de notificación respectivas.

d.- Archivo.

El Archivo es una unidad de apoyo administrativo, cuya finalidad principal es el resguardo de los expedientes; así como turnar a la ponencia correspondiente las promociones que reciban de la oficialía de partes; coser las pruebas y todos los documentos aportados al juicio o en su caso resguardarlos y relacionarlos en el expediente; mantener actualizados los registros y tarjetas de control que lleven, coser todas las promociones, acuerdos, oficios, constancias de notificación y acuses de recibo; así como foliar en orden consecutivo todas las promociones, oficios y documentos que integren el expediente.

El archivo de la Sala Superior se encuentra adscrito al Secretario General de Acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1).- Archivo de la Sala.

El archivo de la Sala está subordinado normativamente a la Dirección General de Planeación y Normatividad, por lo que sus funciones están restringidas al auxilio

de la Sala Regional en la que se encuentra adscrito, mientras que el archivo de la Sala Superior se encuentra adscrito al Secretario General de Acuerdos.

2).- Archivo Común.

Al igual que el archivo de la Sala, el archivo común está normativamente subordinado a la Dirección General de Planeación y Normatividad, dicho archivo común, se encuentra establecido en aquellas regiones en las cuales se encuentran dos o más Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

e.- Oficialía de Partes.

En la actualidad existe una Oficialía de Partes para la Sala Superior y otra Oficialía Común ubicada en cada una de las Sedes de las Regionales; las facultades y atribuciones de las Oficialías de Partes se encuentran reguladas por el artículo 57 del Reglamento de Organización Interna del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre las que destacan la de recibir y entregar la correspondencia, promociones y documentos dirigidos a la Sala a la que estén adscritos recabando el acuse de recibo correspondiente; foliar, registrar y remitir las demandas a la Sala que por turno corresponda; distribuir las promociones a la Secretaría General de Acuerdos o a las Salas a las que vayan dirigidas; registrar en el sistema integral de control de juicios, las demandas promovidas en la Sala a la que estén adscritos y proporcionar los informes que soliciten los interesados legalmente autorizados; recibir el Diario Oficial de la Federación y enviarlo a la Secretaría General de Acuerdos, a los Magistrados de la Sala Superior o a los Presidentes de las Salas Regionales según corresponda; rendir los informes mensuales y anuales de las actividades a la Sala a la que estén adscritos; así mismo, podrán llevar a cabo las actividades que expresamente les confiera la Secretaría General de Acuerdos, los Magistrados de Sala Superior o los Magistrados de Sala Regional a la que pertenezcan.

C.- Junta de Gobierno y Administración

La junta de gobierno y administración es un órgano integrante del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dotado de autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus fines, dentro de los cuales están la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional del citado Tribunal.

La Junta de Gobierno y Administración se integra por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tendrá el carácter de Presidente de la Junta; dos magistrados de Sala Superior y dos magistrados de Sala Regional. Los magistrados integrantes de la Junta, durante su encargo no ejercerán funciones jurisdiccionales.

Las sesiones de la Junta de Gobierno y Administración serán privadas y para su validez bastará la presencia de cuatro de sus miembros, incluyendo la de su Presidente. Las resoluciones que emita se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes en la sesión, los cuales no podrán abstenerse de votar y en caso de empate, su Presidente, tendrá el voto de calidad.

1.- Facultades de la Junta de Gobierno y Administración

Las facultades y atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración están enunciadas en las treinta y cuatro fracciones, con sus respectivos incisos, que integran el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, para efectos del presente trabajo consideramos importante resaltar lo establecido en las fracciones V, XXVII y XXVIII, en las cuales se faculta a dicha Junta para adscribir o cambiar de adscripción a los magistrados de las Salas Regionales y demás servidores públicos del Tribunal; instruir y resolver sobre las responsabilidades de los Magistrados de Sala Superior y Salas Regionales, Magistrados Supernumerarios de Salas Regionales, Secretario General de Acuerdos, Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones, Secretarios de Acuerdos de

Sala Superior y Sala Regional, Actuarios, Oficiales Jurisdiccionales y Contralor Interno, e imponerles las sanciones administrativas en términos de lo establecido por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así como resolver el recurso de revocación interpuesto por los servidores públicos, antes citados, en contra de las resoluciones dictadas por la Junta de Gobierno y Administración en las que finque responsabilidades e imponga sanciones en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

III.- Naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Hablar de la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hace necesario analizar el carácter del contencioso administrativo que se tramita ante dicho Tribunal, pues mientras algunos autores consideran que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de simple anulación, otros afirman que se trata de un Tribunal de Plena jurisdicción, posturas que han llevado a diversos debates.

“El Tribunal Fiscal de la Federación, rompiendo la tradición jurisdiccionalista mexicana, no se encuadra en el Poder Judicial. Nace, como vimos, encuadrado en el Ejecutivo, aunque en las evoluciones ulteriores va a ir acentuándose su autonomía que, a partir de 1967, va a calificarse de plena.”³² Lo anterior permite considerarlo como un Tribunal Administrativo con plena libertad para emitir sus fallos.

Como se ha comentado en el párrafo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se encuentra en la esfera del Poder Judicial, sin embargo, es innegable su naturaleza jurisdiccional, al estar dotado de autonomía para dictar sus fallos, y de independencia respecto de cualquier autoridad, siendo un Tribunal que resuelve litigios de manera imparcial e independiente y el contencioso administrativo que ante él se instruye es un proceso que conlleva una serie de actos

³² González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997. Pág. 889

a través de los cuales realiza su función jurisdiccional, con la finalidad de resolver una controversia surgida entre los particulares y la administración pública, mediante el dictado de una sentencia en la que se resuelva sobre las pretensiones de las partes.

“Cabe destacar que el procedimiento para la tramitación de los juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, está estructurado por los principios de un juicio y no con los de un recurso.”³³ Siendo el juicio fiscal un proceso de partes y no un proceso oficioso.

El proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de estricto derecho, pues sus sentencias se deben fundar en derecho y resolver sobre las pretensiones del actor que se deduzcan de la demanda, en relación con la resolución controvertida, debiendo analizarse todos los conceptos de impugnación; es decir, la litis planteada debe resolverla en base a la ley, la resolución controvertida, la demanda, la contestación a la demanda, en su caso la ampliación a la demanda y en la contestación a la ampliación de demanda. Lo anterior deja claro que no se trata de un proceso de equidad y mucho menos opera la figura de la suplencia en la deficiencia de la queja.

Como se mencionó en párrafos anteriores, existe un debate entre los tratadistas que consideran que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de simple anulación y aquellos que sostienen que se trata de un Tribunal de plena jurisdicción; los partidarios de la primera corriente sostienen que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de simple anulación al plantearse ante él violaciones a la ley, no contar con medios para hacer cumplir sus resoluciones y sus sentencias producen efectos aún en contra de autoridades que no fueron señaladas como partes en el juicio.

³³ Quintana Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yáñez. *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1999. Pág. 323

La corriente que considera al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de simple anulación, afirma que no puede hacer cumplir sus propias sentencias ante la negativa de la autoridad de dar cumplimiento con lo resuelto en las mismas, obligando al actor a recurrir al juicio de plena jurisdicción para lograr que se cumpla la sentencia; otro argumento, en el que se apoya esta corriente, sostiene que el juicio ante los Juzgados de Distrito es de plena jurisdicción y no así el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al ser aquellos ante quienes se plantean cuestiones de inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado, o violaciones a los derechos subjetivos o garantías individuales, y el hecho que en algunos negocios el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenga algunas características de plena jurisdicción no le quita su naturaleza de anulación, pues únicamente se constriñe a una mejor impartición de justicia. Lo anterior no implica que sus sentencias sean constitutivas de derechos y tampoco condenan a la autoridad a efectuar, omitir o permitir alguna conducta.

Otros tratadistas consideran que las diferencias sustanciales entre un Tribunal de anulación y el de plena jurisdicción se identifican en cuanto a su finalidad, el procedimiento, la sentencia que se emite y sus efectos.

En cuanto a la finalidad, el Tribunal de simple anulación únicamente busca mantener la legalidad en las actuaciones de la administración al afectar un interés legítimo; mientras que el de plena jurisdicción se busca el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo que se controvierte.

En relación con el procedimiento, en el Tribunal de anulación se desarrolla como un simple juicio en el que la intervención de la administración como parte demandada no es indispensable pues sólo consiste en rendir un informe requerido por el Tribunal, el cual tiene la posibilidad de suplir las deficiencias que existan; en tanto que en el Tribunal de plena jurisdicción se está en presencia de un verdadero proceso jurisdiccional, con la participación de la parte actora y la demandada, es

decir, un proceso con todas sus etapas procedimentales que comprenden la instrucción hasta el dictado de la sentencia, en las cuales se permite a las partes formular sus acciones, excepciones y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

Por lo que hace a la sentencia, el Tribunal de simple anulación se limita a declarar la nulidad o a reconocer la validez del acto impugnado; en cambio, el de plena jurisdicción no sólo se limita a reconocer la validez o declarar la nulidad del acto controvertido, si no que emite una sentencia de condena.

Por último, los efectos de la sentencia emitida por el Tribunal de simple anulación únicamente logran anular la resolución controvertida a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio Tribunal; en tanto que el Tribunal de plena jurisdicción puede ejecutar sus propias sentencias al pretender el restablecimiento de un derecho subjetivo vulnerado.

Lo planteado en los párrafos precedentes, nos permite considerar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal mixto, al actuar como un Tribunal de simple anulación en algunos asuntos de su competencia, mientras que en otros, lo hace como un Tribunal de plena jurisdicción. Lo anterior es así, pues la propia la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su capítulo IX titulado del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión, establece facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para poder llevar acabo una serie de actos tendientes a asegurar el cumplimiento de las Sentencias que dicta.

“De todo lo anterior debe inferirse que las autoridades administrativas ya no conservarán todas sus facultades respecto de la revisión, liquidación o imposición de sanciones a los particulares y que la única función del Tribunal será la de convalidar o nulificar esos actos, pero sin asumir nunca funciones que serían propias de la autoridad administrativa. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá

decir ahora que el contribuyente no adeuda el impuesto que le cobra la autoridad y qué derechos subjetivos le asisten.”³⁴

³⁴ Kaye, Dionisio J. y Christian Kaye Trueba. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*. Reimpresión a la 1ª edición, Colección de Textos Universitarios, Editorial Themis, México, 2003. Pág. 331

CAPÍTULO TERCERO

Garantía de Administración de Justicia Consagrada por el Artículo 17 y 73 Fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

I.- Garantía de Administración de Justicia.

“Por garantías de la administración de justicia se entiende el conjunto de obligaciones estatales que prevé el artículo 17 de la Carta Magna como aquellas que deben observar los órganos jurisdiccionales competentes para dirimir controversias con base en las disposiciones de la ley (tribunales estatales), en el desempeño de esta función pública.”³⁵

Del artículo 17 constitucional, se advierte que el objetivo del mismo ha sido evitar la venganza privada, estableciendo mecanismos mediante los cuales se diriman las controversias surgidas entre los integrantes de la sociedad, con la finalidad de que se respeten sus derechos, por ello surgen los Tribunales cuya tarea es dirimir dichas controversias, administrando justicia a todo gobernado, resolviendo los juicios en los términos establecidos por la ley aplicable, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, garantías estas que forman parte de la garantía de administración de justicia.

Desde mi punto de vista, en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra plasmada la garantía de administración de justicia, ya que dicho precepto constitucional establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan como fin dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, para

³⁵ Del Castillo del Valle, Alberto. *Garantías del Gobernado*. 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2005. Pág. 389

salvaguardar la garantía de administración de justicia en materia fiscal y administrativa.

II.- Sujeto Titular de las Garantías de Administración de Justicia.

Los sujetos titulares de las garantías de administración de justicia son todos los gobernados con una controversia de intereses jurídicamente trascendente, por lo que estos podrán acudir ante los Tribunales jurisdiccionales competentes a exponer dicha controversia para que éste la resuelva a través de una resolución o sentencia.

En cumplimiento a esta garantía los órganos jurisdiccionales integrantes del poder judicial, así como los de carácter administrativo, están obligados a prestar sus servicios a todo gobernado que acuda ante ellos para dirimir una controversia, sin exclusión de clases sociales o situación económica, al tratarse de un servicio jurisdiccional público, por lo que se concluye que el titular de las garantías de administración de justicia es toda persona que actué como autoridad o como gobernado.

III.- Órganos Obligados por la Garantía de Administración de Justicia.

“El cumplimiento de la función jurisdiccional corre a cargo de una serie de órganos que tienen a su cargo la tarea de dirimir controversias, existiendo diversos criterios para considerar a los tribunales.”³⁶ En estas consideraciones, los órganos jurisdiccionales se pueden clasificar atendiendo al fuero, al Poder Público del que depende cada Tribunal y en cuanto a su competencia.

Atendiendo al fuero encontramos tribunales federales y tribunales estatales; en cuanto al poder público del que depende cada tribunal, se tienen tribunales judiciales, tribunales administrativos; atendiendo a la materia, tenemos tribunales

³⁶ Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.* Págs. 392 y 393

civiles, penales, familiares, electorales, de arrendamiento inmobiliario, laborales, agrarios, fiscales y administrativos.

Todos los órganos que tengan como finalidad dirimir controversias están obligados a cumplir y respetar las garantías relacionadas con la administración de justicia, por lo que dichos órganos al llevar acabo sus funciones deben cumplir con los principios enarbolados por el artículo 17 de nuestra Ley Suprema, y en su caso, se debe cumplir con lo establecido por el artículo 73 fracción XXIX-H, constitucional.

IV.- Garantía de Administración de Justicia Pronta.

Los conflictos o controversias constituyen problemas que interesan a la sociedad aunque no sean problemas que atañan a toda la población, por tanto, resulta necesario que dichas controversias se resuelvan a la brevedad posible; en efecto, para las personas que intervienen como partes en las controversias jurídicamente trascendentes, es importante que los órganos que dirimen sus controversias las resuelvan a la brevedad posible, con la finalidad de no estar en estado de incertidumbre sobre sus pretensiones, defensas y excepciones siendo obligación de los órganos jurisdiccionales emitir sus sentencias de manera pronta. En otras palabras, los tribunales al materializar su función jurisdiccional para dirimir las controversias ante ellos planteadas, deben hacerlo a la brevedad posible para evitar que el conflicto de intereses jurídicamente trascendente permanezca de manera latente e indeterminada, provocando daños a la sociedad y a los intereses de las partes en el proceso.

Para dar cumplimiento a la garantía de administración de justicia pronta, es necesario que el legislador prevea en cada ley plazos y términos breves que se deben acatar durante la substanciación de cada proceso, a los cuales el órgano jurisdiccional debe sujetar su actuar, con la finalidad de dar certidumbre a las partes contendientes de que la litis planteada será resuelta de manera pronta. “Entre los puntos que resaltan en materia de esta garantía, se encuentra el relativo a que

algunas leyes establecen tiempos en que los juzgadores deben dictar la sentencia, siendo términos breves, para que la administración de justicia sea pronta.”³⁷

A.- Resolución de los Juicios en los Términos y Plazos Previstos por la Ley.

Los órganos jurisdiccionales están obligados a dirimir las controversias que ante ellos se planteen, atendiendo a las disposiciones legales aplicables al caso concreto, así como en los plazos y términos por ella previstos para que se lleven a cabo las actuaciones judiciales, la contravención a dichos plazos y términos trae como consecuencia la violación a la garantía de impartición de justicia pronta.

“Los plazos y términos a que alude el artículo 17 constitucional, representan los tiempos que en cada caso deben observarse durante el desarrollo de un juicio, los que están contemplados por cada ley que regula un proceso (Código de Procedimientos Civiles, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código de Comercio, Ley Agraria, etcétera).”³⁸ Por lo anterior es que los jueces o magistrados no están facultados para substanciar los juicios estableciendo de manera discrecional, arbitraria o atendiendo a sus criterios, esos términos o plazos, si no que deben sujetar sus actuaciones procesales a los términos, plazos y formalidades que la ley aplicable establezca, respetándolos y acatándolos.

V.- Garantía de Administración de Justicia Completa.

La administración de justicia completa, implica que los órganos jurisdiccionales, ante quienes se plantean las controversias jurídicamente trascendentes, están obligados a dirimir en su totalidad y de manera exhaustiva dichas controversias, es decir, dichos órganos jurisdiccionales deben resolver todos y

³⁷ Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.* Pág. 397

³⁸ Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.* Pág. 396

cada uno de los puntos que integran la litis planteada, pues sólo así se estaría resolviendo de manera íntegra la controversia que da lugar a la intervención del órgano jurisdiccional en la litis.

En acatamiento a la garantía de administración de justicia completa, los órganos jurisdiccionales, al emitir los fallos que resuelvan la litis ante ellos planteada, deben pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones y excepciones que fueron planteadas por las partes en las diferentes etapas procesales, pues sólo así se resolverá la controversia de manera íntegra por el órgano jurisdiccional, de lo contrario, se mantendrá latente la controversia al no haberse resuelto en su integridad la litis puesta a consideración del órgano jurisdiccional, contraviniendo la garantía de justicia completa.

Todo órgano jurisdiccional debe resolver las controversias ante él planteadas considerando en su resolución todos los puntos propios de la litis, no así los aspectos que no fueron planteados por las partes en las diversas etapas procesales, debido a que, con el cumplimiento de la garantía de administración de justicia completa, se pretende que las controversias sean resueltas íntegramente y evitar que las partes hagan uso de la fuerza o violencia para garantizar el respeto de su patrimonio o esfera jurídica.

VI.- Garantía de Administración de Justicia Imparcial.

“La imparcialidad en la actuación de los tribunales, implica que aquél órgano que deba resolver una controversia jurídica, no tendrá un interés personal, directo o indirecto en el negocio, a fin de que la función respectiva sea apegada `a la justicia´ y no a los intereses de amigos, parientes o personas afines con quien el juzgador (lato sensu) guarde una relación especial que lo motive a beneficiar a una de las partes y perjudicar a otra,”³⁹ pues ante éstas actitudes quedaría en duda la impartición de

³⁹ Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.* Pág. 398

justicia imparcial y continuaría la controversia que en su momento el juzgador debió resolver.

Con la finalidad de evitar la parcialidad del órgano jurisdiccional las diversas normas adjetivas han establecido la figura de los impedimentos, que constituyen supuestos normativos cuya finalidad consiste en que el juzgador que admita una demanda, se abstenga de conocer del juicio respectivo cuando esté vinculado, unido o relacionado por una relación especial con alguna de las partes, sus abogados, representantes o cuando exista alguna enemistad con éstos y como consecuencia lo lleven a ser tendencioso hacia ese sujeto procesal. La consecuencia de los impedimentos implica que el juzgador en quien se actualice alguno de éstos, deje de conocer el negocio y permita que otro juzgador, en quien no se actualice algún impedimento, conozca y resuelva la controversia planteada.

Derivado de los impedimentos legales, se encuentran las figuras de la excusa y la recusación, la primera de ellas implica que el juzgador en quien se actualice algún impedimento, rehusé conocer del negocio haciendo valer la causal de impedimento de manera voluntaria; mientras que la segunda, implica la substanciación de un procedimiento mediante el cual la parte afectada acude al superior jerárquico del juzgador en quien opera la causal de impedimento, para que la valore y en su caso ordene a su inferior jerárquico dejar de conocer la controversia que le fue planteada. Lo anterior está encaminado a hacer efectiva la garantía de imparcialidad de los órganos jurisdiccionales.

VII.- Garantía de Administración de Justicia Gratuita.

Como consecuencia de la prohibición de la venganza privada, todo gobernado debe plantear ante los órganos jurisdiccionales sus controversias para que éstos las resuelvan, por lo que el servicio de impartición de justicia debe estar al alcance de todos los gobernados, independientemente de su situación económica, la cual no

debe ser un impedimento para reclamar el respeto a sus derechos o a su esfera jurídica.

Por lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 17 establece que el servicio público jurisdiccional será gratuito, con lo que se pretende el acceso de todos los gobernados a la administración de justicia por los órganos jurisdiccionales, al prohibir el cobro de las costas judiciales y sostener que el servicio de los órganos jurisdiccionales es gratuito, por lo que todo gobernado puede acudir ante ellos para demandar las prestaciones que se tengan derecho a reclamar o para controvertir resoluciones emitidas por la autoridad que afecten su esfera jurídica.

VIII.- Garantía de Independencia de los Tribunales.

La independencia de los órganos jurisdiccionales implica que para el cumplimiento de sus funciones, dichos órganos no están sujetos al criterio o voluntad de otros servidores públicos, autoridades u órganos de gobierno y dirimirán las controversias ante ellos planteadas atendiendo a su criterio y en apego a la ley que rija el proceso, sin recibir instrucciones de otros servidores públicos, con lo que igualmente se confirma el principio de división de poderes.

Las actuaciones de los órganos jurisdiccionales no debe atender a recomendaciones, designios, mandatos o directrices que le fijen sus superiores o alguna otra autoridad, ya que de lo contrario la función de los órganos jurisdiccionales sería intrascendental y el éxito en los negocios sería para quien tenga mayores recomendaciones de los diversos servidores públicos, generando incertidumbre jurídica para los gobernados.

Los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones deben actuar por sí, siendo el juzgador responsable de sus actos, al no intervenir en sus decisiones y

actuaciones algún otro servidor público, superior jerárquico u otra persona, para que resuelva en determinado sentido.

IX.- Sanciones por Violación a las Garantías de Administración de Justicia, Pronta, Completa, Imparcial y Gratuita, por parte de los Tribunales Independientes.

Cuando los actos del órgano jurisdiccional no se apegan a las garantías en estudio, mismas que como se ha mencionado, derivan del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede interponer una queja en materia administrativa, con la finalidad de que el juzgador que incurrió en alguna violación a las garantías analizadas en el presente capítulo, sea sancionado suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, destituyéndolo, inhabilitándolo de cualquier cargo o comisión, incluso imponiéndole alguna sanción económica.

No debe perderse de vista que ante las violaciones a las garantías de administración de justicia, derivadas de las actuaciones del juzgador, puede promoverse una queja ante el órgano de control interno, consejo de gobierno o administración, o bien, ante la autoridad que se encargue de regular las actuaciones y disciplina de los funcionarios jurisdiccionales, ello con la finalidad de salvaguardar las garantías de administración de justicia. Lo anterior, independientemente de las sanciones y/o responsabilidades civiles o penales en las que puedan incurrir.

Así mismo podrá ser demandado a través de una acción de responsabilidad civil, con la cual se pretende que el juzgador que lesione intereses del afectado por la violación a dicha garantía, resarza los daños y perjuicios producido por su acción u omisión, mediante una indemnización pecuniaria. De igual manera, se considera que es procedente la denuncia por delitos cometidos en contra de la administración de justicia, lo que implicaría una sanción más para el juzgador que ha incumplido con su función jurisdiccional de administrar justicia a todo gobernado, resolviendo los juicios en los términos establecidos por la ley aplicable, de manera pronta, completa,

imparcial y gratuita, garantías que forman parte de la garantía de administración de justicia.

“Todas estas Instancias son, pues, medios para hacer efectiva una sanción a la autoridad con atribuciones jurisdiccionales que en el desempeño de su actuación, no acató los principios que prevé el artículo 17 para hacer efectiva la función del juzgador, aun cuando por virtud de tales instancias no se obtendrá la revocación o modificación de una resolución ni, por tanto, que la administración de justicia se someta a los lineamientos de este numeral.”⁴⁰

Con base en lo anterior, podemos concluir que la función jurisdiccional del Estado es una de las más importantes de la agrupación estatal, pues está encaminada a resolver las controversias o conflictos de intereses que se suscitan entre los particulares, o entre éstos y la administración pública, con apoyo en la Ley y a las garantías de administración de justicia enarboladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Todo órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia está obligado a respetar y salvaguardar las garantías de administración de justicia con la finalidad de dar certidumbre a las partes que intervienen en los procesos ante ellos substanciados, al tener la certeza de que sus controversias se resolverán con base en las normas jurídicas aplicables al caso concreto y no atendiendo a sus privilegios, estatus social o capacidad económica; o bien, a criterios subjetivos o discrecionales del juzgador.

En el moderno Estado de derecho, si el juzgador en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales por negligencia, apatía, falta de pericia o ignorancia contraviene las garantías de administración de justicia es susceptible de ser sancionado al causar daños y perjuicios a quienes intervienen en el proceso.

Lo anterior se justifica en atención a que, sin la función jurisdiccional que salvaguarde las garantías de administración de justicia, el Estado de derecho

⁴⁰ Del Castillo del Valle, Alberto. *Op. Cit.* Pág. 404

desaparecería y sería sustituido por la anarquía y el caos al surgir nuevamente la venganza privada como una forma de solución de las controversias, en el que el más fuerte se impondría sobre el más débil, dejando de lado la paz y seguridad de la sociedad.

CAPITULO CUARTO

Del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

I.- Procedencia del Juicio Contencioso Administrativo.

El artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 2005, establece la procedencia del juicio contencioso administrativo, misma que nos remite a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente, específicamente a sus artículos 14 y 15, los cuales establecen la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; de igual manera, se establece que dicho juicio procede contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con el primer acto de aplicación. Así mismo, es procedente el juicio contencioso que promueva la Administración Pública Federal, en contra de resoluciones administrativas favorables a un particular cuando estimen que es contraria a la ley.

Desde el punto de vista de algunos autores, las resoluciones que se controviertan en el juicio contencioso deben cumplir con ciertas características, como son que se trate de una resolución definitiva, que lesione un interés, o que cause un agravio o perjuicio, que sea personal o concreta, que conste por escrito, a menos de que se trate de una negativa ficta y que sea nueva.

Por regla general se considera que la resolución es definitiva cuando no admite recurso administrativo alguno, salvo que éste sea optativo, o aquella esté sujeta a la revisión de oficio de la autoridad administrativa sin que obre inconformidad por parte del particular, con la finalidad de revisarla y determinar si fue dictada atendiendo a las disposiciones legales aplicables y por ende procederá a aprobarla, modificarla o revocarla.

“La resolución debe ser perjudicial para el titular de la misma a quien va dirigida. No puede un tercero impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular, alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el fenómeno de la repercusión, ya que no se está frente a un interés legítimo directo sino frente a uno resultante de efectos económicos.”⁴¹ En efecto, ya que la persona que tiene la legitimación activa en el proceso es la que puede válidamente incoarlo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en este sentido es el gobernado que resulta afectado en su esfera jurídica por el acto de autoridad impugnado ante dicho Tribunal, o en su caso, tratándose del llamado juicio de lesividad, lo es la autoridad que emitió el acto de autoridad que beneficia al gobernado a quien va dirigida la resolución.

Para que las resoluciones sean impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben ser individualizadas y concretas ya que sólo así el agravio se ocasiona a una persona determinada por la aplicación de las normas generales y ésta puede válidamente acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a controvertir dicha resolución. Caso contrario acontece cuando se trata de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, ya que estos pueden ser controvertidos por los gobernados cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con el primer acto de aplicación.

Las resoluciones impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben constar por escrito para tener certeza de su existencia, contenido y alcance jurídico, pues si de los autos se aprecia que el acto impugnado no existe, el juicio debe sobreseerse; sin embargo, cuando se controvierte una negativa ficta no existe una resolución por escrito que haya negado la petición o la instancia intentada por el particular, pues simplemente ha transcurrido en exceso el plazo que tenía la autoridad para resolver la instancia o petición y el particular puede

⁴¹ Margáin Manautou, Emilio. *Op Cit.* Págs. 123 y 124

interponer el medio de defensa que estime conveniente al considerar que la autoridad resolvió negativamente la cuestión planteada.

El juicio contencioso administrativo es procedente cuando se trata de una resolución nueva, es decir, que no ha sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando hubiera identidad de partes y se tratara de la misma resolución impugnada aún y cuando las violaciones aducidas sean diferentes; que no se trate de actos consentidos, entendiéndose por estos, aquellos en contra de los cuales no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes aplicables o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; que no sean actos materia de algún recurso administrativo o juicio que se encuentre pendiente de resolverse por la autoridad administrativa correspondiente o que no éste impugnado en un procedimiento judicial.

II.- Improcedencia del Juicio Contencioso Administrativo.

Sin dejar de lado lo expuesto en el punto anterior, el artículo 8° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece los casos o supuestos en los cuales resulta improcedente el juicio contencioso administrativo, entre las cuales están las siguientes:

- A.- Cuando los actos o resoluciones no afectan el interés jurídico del demandante.
- B.- Tratándose de resoluciones que no sean de la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales se encuentran enunciadas en los artículos 14 y 15 de su Ley Orgánica.
- C.- Si el acto o resolución fue materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, exista identidad de

partes y se trate del mismo acto, aunque las violaciones argumentadas sean diferentes.

- D.- Si existió consentimiento del acto o resolución, es decir, cuando no se interpuso en tiempo algún medio de defensa.
- E.- Que el acto o resolución sea materia de un recurso ante autoridad administrativa o juicio ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se encuentren pendiente de resolver.
- F.- Tratándose de resoluciones que deben impugnarse a través de un recurso u otro medio de defensa, cuando la interposición de éstos no sea optativa.
- G.- En el caso de actos o resoluciones conexas a otros que hayan sido impugnados por medio de algún recurso o medio de defensa, cuando la ley establezca que debe agotarse el mismo medio de defensa.
- H.- Cuando la resolución fue impugnada en un procedimiento judicial.
- I.- En contra de reglamentos, cuando estos no hayan sido aplicados al promovente en el acto de autoridad.
- J.- Si en la demanda se omitan hacer valer conceptos de impugnación.
- K.- Cuando de las constancias que integran el expediente se desprenda que no existe la resolución o acto impugnado.
- L.- Tratándose de resoluciones que pueden ser impugnadas mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidas en tratados comerciales internacionales en los que México sea parte, cuando no haya transcurrido el plazo para promover dichos mecanismos alternativos de solución de controversias, o cuando ya se optó por éstos.
- M.- En contra de actos o resoluciones dictados por la autoridad en cumplimiento a las decisiones que se dicten como resultado de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte.

- N.- Cuando la resolución haya sido dictada por la autoridad administrativa en un procedimiento de solución de controversias previstas en un tratado internacional para evitar la doble tributación, siempre que dicho procedimiento se haya iniciado con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de concluido el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ñ.- Las dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitadas a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro, de los que México sea parte.

III.- Sobreseimiento del Juicio Contencioso Administrativo.

En materia procesal sobreseer implica cesar en una instrucción y dejar sin curso ulterior un procedimiento; ya que la causal de sobreseimiento implica que los juicios promovidos ante los Tribunales se terminen por la falta de alguno o algunos de los elementos constitutivos de carácter fundamental, es decir, el sobreseimiento constituye una resolución que pone fin a un proceso sin que el juzgador se pronuncie sobre el fondo del asunto. En efecto, el sobreseimiento constituye un “acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso (civil o penal) o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate.”⁴²

El sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo es procedente por desistimiento del demandante; cuando durante el desarrollo del juicio sobrevenga alguna de las causales de improcedencia; si durante el proceso el demandante muere y su pretensión es intransmisible, o si su muerte deja sin materia el proceso;

⁴² De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998. Pág. 458

cuando la autoridad demandada deja sin efectos la resolución o acto controvertido, siempre que con ello se satisfaga la pretensión del demandante; si el juicio queda sin materia; y en los casos que por disposición legal exista impedimento para que se emita resolución en cuanto al fondo del asunto.

IV.- Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.

Todo proceso contencioso implica la existencia de partes con capacidad jurídica suficiente, titulares de un interés legítimo que tutelar para que puedan tener acceso a la impartición de justicia. Lo anterior está regulado a través de la figura de la legitimación.

En el juicio contencioso administrativo substanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, existen la figura del demandante, demandado y tercero interesado, los cuales constituyen las partes en el juicio contencioso y pueden comparecer acreditando debidamente la calidad con la que se apersonan al juicio.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prohíbe la gestión de negocios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación de demanda. La representación de los particulares será otorgada en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos, cuyas firmas deberán ser ratificadas ante notario público o ante el secretario de acuerdos correspondiente; los menores de edad estarán representados por quien tenga la patria potestad; la representación de incapaces, de la sucesión y del ausente se acreditará con la resolución judicial correspondiente; mientras que la representación de las autoridades estará a cargo a las unidades administrativas a las que las leyes o reglamentos les confieran su defensa jurídica.

Los particulares o sus representantes pueden autorizar por escrito a licenciados en derecho para que a su nombre reciban notificaciones, hagan promociones de trámite, rindan pruebas, presenten alegatos o interpongan recursos; en tanto que las autoridades pueden designar delegados para los fines antes precisados.

A.- Demandante.

Tiene el carácter de demandante uno o varios particulares que reclaman la nulidad de una resolución que afecta sus esferas jurídicas; sin embargo, la autoridad administrativa también puede acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en calidad de demandante, para demandar la nulidad de actos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas que sean favorables a un particular, cuando son materia de la competencia de dicho Tribunal. “La posibilidad de que una autoridad figure como actora en el proceso tributario (entendido en sentido amplio) deriva del principio general de que las autoridades no pueden revocar *motu proprio* un acto o una resolución de la Administración que establezca derechos en beneficio de un particular, criterio que ha sido sustentado expresamente por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, ya que en ese supuesto se considera que los actos administrativos deben adquirir firmeza.”⁴³

B.- Autoridad Demandada.

Por regla general, tiene el carácter de demandada la autoridad de la Administración Pública u Organismo Fiscal Autónomo que dicta o ejecuta la resolución que afecta derechos de los particulares; así como el particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad demande la autoridad administrativa u Organismo Fiscal Autónomo, los cuales tendrán la calidad de parte demandante.

⁴³ Fix-Samudio, Héctor. *Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano* 1ª Edición, Tomo IV, Perspectivas del Derecho Público en la 2ª Mitad del Siglo XX, Homenaje a Sayagues-Lazo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969. Pág. 1088 y 1089

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria u Organismo Desconcentrado o Descentralizado tendrán el carácter de demandadas, cuando en los juicios se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad potestativa de apersonarse en los juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la Federación, dicha potestad se justifica al ser ésta Secretaría la que tiene a su cargo las finanzas del Estado, por lo que si el interés financiero de éste se afecta, dicha Secretaría puede comparecer en el juicio con la finalidad de defender el interés del fisco federal.

C.- Tercero.

Tiene el carácter de tercero aquél que tenga un derecho incompatible con las pretensiones del demandante. “En efecto, el tercero es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga.”⁴⁴

V.- De la Demanda y su Presentación.

“La demanda es el acto de iniciación del proceso, el acto por el que se pide al órgano jurisdiccional que se inicie un proceso sobre una pretensión.”⁴⁵ Por lo anterior, es que “entendemos por demanda el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma substantiva a un caso concreto.”⁴⁶

⁴⁴ Margáin Manautou, Emilio. *Op Cit.* Pág. 177

⁴⁵ González Pérez, Jesús. *Op Cit.* Pág. 912

⁴⁶ Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003. Pág. 30

La demanda que de inicio al juicio contencioso administrativo debe presentarse por escrito, indicarse el nombre del demandante y su domicilio para oír y recibir notificaciones; la resolución que se controvierte; la autoridad demandada, o en su caso el nombre y domicilio del particular demandado; las pruebas que se ofrezcan; los conceptos de impugnación; en su caso el nombre y domicilio del tercero interesado; los puntos petitorios; así mismo, la demanda deberá estar firmada por la demandante de manera autógrafa.

Deberán adjuntar a la demanda una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes; el documento con el que se acredite la personalidad del demandante si no promueve en nombre propio; el documento que contenga la resolución impugnada; en caso de que se impugne una negativa ficta, se deberá adjuntar una copia del documento en el que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad; las constancias de notificación de la resolución controvertida, a menos que dichas constancias no hayan sido recibidas por la actora o la notificación se hubiera efectuado por correo certificado, circunstancia que se hará constar en la demanda y podrán impugnarse las notificaciones; en su caso, el cuestionario que deberá desahogar el perito o el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, los cuales deberán estar firmados por el demandante; así mismo, se deberán anexar a la demanda las pruebas documentales que se ofrezcan.

La demanda deberá presentarse ante la Sala Regional competente, o bien, enviarse por medio del Servicio Postal Mexicano mediante correo certificado con acuse de recibo, en un plazo de cuarenta y cinco días siguientes al que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada aún y cuando simultáneamente se controvierte como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general; tratándose de la impugnación de acuerdos, decretos, actos o resoluciones administrativas de carácter general, dicho plazo comienza a computarse a partir del día siguiente en que hayan iniciado su vigencia; cuando la Sala o la Sección de la Sala Superior que haya conocido de una queja, decida que la misma es

improcedente y debe tramitarse como juicio, deberá prevenir al promovente para que presente la demanda en contra de la resolución administrativa que tenga el carácter de definitiva, por lo que el plazo de cuarenta y cinco días para la presentación de la demanda, comenzará a computarse a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de la resolución dictada por la Sala o la Sección correspondiente.

Tratándose de la impugnación de una negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, hasta antes de haberse dictado la resolución correspondiente que recaiga a la instancia que no ha sido resuelta.

El plazo para la interposición de la demanda promovida por las autoridades que demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable al particular, es de cinco años contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya emitido, a menos que se trate de resoluciones que hayan producido efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso la demanda se podrá presentar en cualquier tiempo sin exceder de los cinco años del último efecto.

Los plazos para la interposición de la demanda podrán suspenderse siempre y cuando se esté en los supuestos que establece el último y penúltimo párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La parte actora puede solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado en la demanda o en cualquier tiempo hasta antes del dictado de sentencia, la suspensión se tramitara por cuerda separada y atendiendo a las disposiciones establecidas en el capítulo relativo a las medidas cautelares de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En el auto emitido por el Magistrado Instructor en el que acuerde la solicitud de suspensión, podrá decretar la suspensión provisional, cuando no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio.

El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, puede ser recurrido por las autoridades demandadas a través del recurso de reclamación, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que decretó o negó la suspensión definitiva, cuando se presente un hecho superveniente que lo justifique.

Por excepción, la sentencia que conceda o niegue la suspensión definitiva, puede ser impugnada mediante el recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno, mediante escrito que se deberá presentar ante la Sala Regional que dictó la Sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la sentencia interlocutoria. Recibido el recurso, la Sala ordenará correr traslado a la contraparte para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho plazo, dentro de las veinticuatro horas siguientes la Sala remitirá a la Sección que por turno corresponda copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de sus constancias de notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora recibido; una vez remitidas las documentales se dará cuenta a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.

VI.- De la Contestación de Demanda.

Dictado el auto que admite a trámite la demanda y ordena emplazar a juicio a la autoridad demandada o en su caso al tercero, para que en el plazo de cuarenta y cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación de dicho auto, formule su escrito de contestación a la demanda o en el caso del tercero para que se apersonarse al juicio. Cuando alguna parte lo considere, podrán recurrir el auto que admite a trámite la demanda en un plazo de quince días contados a partir de que surta efectos la notificación del auto; interpuesto el recurso se correrá traslado a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que

a su derecho convenga, transcurrido dicho plazo se dará cuenta a la Sala o Sección correspondiente para que se proceda a la emisión de la resolución correspondiente.

La demandada al formular su contestación a la demanda debe expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento; los argumentos que a su juicio impidan que se dicte resolución en cuanto al fondo del asunto, y que demuestren, que no ha nacido o en su caso se ha extinguido el derecho en el cual la actora apoya su demanda; la autoridad debe referirse a todos y cada unos de los hechos que el demandante le impute expresamente, afirmándolos, negándolos o manifestar que los ignora por no ser propios o exponer la forma en que ocurrieron.

Debe esgrimir los razonamientos lógico jurídicos que demuestren la ineficacia de los conceptos de impugnación esgrimidos por la actora; los argumentos con los cuales desvirtúe el derecho a la indemnización que solicite la accionante; señalara las pruebas que ofrezca, en el caso de prueba pericial o testimonial deberá precisar los hechos sobre los que deben versar y se señalaran los nombres y domicilios del perito o los testigos, de lo contrario se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Si la autoridad demandada considera que el auto admisorio de demanda es incorrecto e ilegal puede controvertirlo a través del recurso de reclamación. Al formular su escrito de contestación a la demanda puede plantear causales de improcedencia y sobreseimiento, las cuales deberán ser resueltas al dictar la sentencia y de ser procedentes debe sobreseerse el juicio.

Al escrito de contestación a la demanda se deben adjuntar copias de la misma y de los documentos que acompañe para el traslado a las partes en el juicio; el documento con el cual acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ir firmado por el demandado; en su caso la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante; así como las pruebas que ofrezca.

VII.- Ampliación de Demanda.

En el Juicio Contencioso Administrativo la figura de la ampliación a la demanda se encuentra regulada por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece los supuestos en los cuales resulta procedente que el actor produzca la ampliación de su demanda.

La ampliación a la demanda es un acto procesal por medio del cual el actor expresa sus pretensiones en relación con la contestación de demanda formulada por la demandada y los razonamientos lógicos jurídicos que apoyan dichas pretensiones, dando precisión a la pretensión o pretensiones contenidas en el escrito de demanda.

“El objeto de la ampliación de la demanda es la fijación de la litis; el objeto del juicio, dirimir las controversias que se susciten entre dos partes. Por lo tanto, la fijación de la litis, es parte esencial en el juicio.”⁴⁷ Lo anterior nos lleva a considerar que por regla general la fijación de la litis se hace entre el escrito inicial de demanda y la contestación de demanda; sin embargo, en el juicio contencioso administrativo existen casos de excepción como los que señala el artículo 17 de la Ley que rige dicho juicio, en los cuales la litis se fija con el escrito inicial de demanda, el de contestación a la misma, el escrito de ampliación de demanda y el de contestación a la ampliación de demanda.

A.- Procedencia de la Ampliación de Demanda.

La ampliación a la demanda es procedente cuando se demande una negativa ficta ya que por la naturaleza de esta figura es hasta que se le corre traslado al actor con el escrito de contestación de demanda cuando éste conocerá los fundamentos legales y los motivos que tuvo la autoridad para producir su resolución negativa, caso en el cual la ampliación a la demanda tiene suma importancia.

⁴⁷ Quintana Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yáñez. *Op Cit.* Pág. 340

De igual manera resulta procedente la ampliación a la demanda contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como contra su notificación cuando se den a conocer en la contestación de demanda, supuesto en el que al darle a conocer a la actora el acto principal, ésta puede analizar los fundamentos legales y la motivación de dicho acto, estando en posibilidad de esgrimir razonamientos jurídicos tendientes a acreditar la ilegalidad del mismo.

“Las notificaciones en general son todos aquellos procedimientos, formas o maneras a través de los cuales el tribunal hace llegar a los particulares partes, testigos, peritos, etc., noticia o conocimiento de los actos procesales, o bien presume que tales noticias les han llegado a dichos destinatarios, o los da por formalmente enterados.”⁴⁸

Por lo anterior, cuando se alegue que el acto impugnado no fue notificado o fue ilegalmente notificado y que en consecuencia fue de su conocimiento en una fecha determinada, o bien que desconoce el acto que pretende impugnar, en estos casos la autoridad demandada al formular su contestación a la demanda debe adjuntar el documento en el que obra el acto impugnado y sus constancias de notificación, con la finalidad de que la Sala este en posibilidades de correrle traslado al actor con la contestación de demanda y sus anexos y éste pueda formular su escrito de ampliación a la demanda.

Por último, es procedente la ampliación a la demanda cuando con motivo de la contestación a la demanda, se introduzcan cuestiones que sin cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, no sean del conocimiento de la actora al presentar su demanda, lo que invariablemente trae como consecuencia que la autoridad al formular su escrito de contestación de demanda, mejore la motivación del acto impugnado introduciendo argumentos que omitió expresar en la resolución controvertida.

⁴⁸ Quintana Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yáñez. *Op Cit.* Pág. 345

“En el escrito de ampliación de la demanda se deberá indicar el nombre del actor y el número del juicio en que se actúa; anexándose al mismo las copias para el traslado, así como las pruebas y los documentos que se presenten en apoyo de los conceptos de impugnación que consten en dicho escrito de ampliación.”⁴⁹

B.- Plazo para Ampliar la Demanda.

La parte actora podrá formular su escrito de ampliación a la demanda dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por contestada la demanda y le conceda dicho plazo para formular el escrito de ampliación a la demanda.

VIII.- Contestación a la Ampliación de Demanda.

Es procedente la contestación a la ampliación de demanda, cuando la demandante produzca su escrito de ampliación de demanda y mediante el acuerdo correspondiente la Sala del conocimiento tenga por ampliada la demanda y ordene correr traslado a la demandada para que produzca su escrito de contestación a la ampliación de demanda.

Si la autoridad demandada omite formular su escrito de contestación a la demanda o de contestación a la ampliación de demanda, precluye su derecho para hacerlo al omitir defender la legalidad de la resolución impugnada y al ser desfavorable a la demandada la resolución definitiva, ésta no podrá controvertirla a través del recurso de revisión fiscal.

Si no se produce la contestación de demanda o la contestación a la ampliación de demanda en tiempo, o no se refiere a todos y cada uno de los hechos que el

⁴⁹ Sánchez Pichardo, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2006. Págs. 574

promovente le impute, éstos se tendrán por ciertos a menos que de las pruebas rendidas o por los hechos notorios, dichas imputaciones se desvirtúen.

A.- Plazo para Formular la Contestación a la Ampliación de Demanda.

Según se desprende de lo establecido por el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la autoridad demandada podrá formular su escrito de contestación a la ampliación de demanda en el plazo de veinte días, contado a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por ampliada la demanda de la actora.

B.- Contenido de la Contestación a la Ampliación de Demanda.

Al igual que en el escrito de contestación a la demanda, la demandada al momento de producir su contestación a la ampliación de demanda, debe expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones que a su juicio impidan a la Sala emitir resolución en cuanto al fondo del negocio puesto a su consideración, o demuestren que no ha nacido o en su caso que se extinguió el derecho en que el actor apoya su ampliación de demanda; deberá referirse a los hechos que el demandante le impute de manera directa; esgrimir los razonamientos lógico jurídicos con los que pretenda demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación que la actora formule en el escrito de ampliación de demanda; así como, precisar las pruebas que ofrezca.

C.- Documentos que Deben Adjuntarse.

La autoridad demandada al formular su escrito de contestación a la ampliación de demanda, debe adjuntar a dicho escrito las pruebas que ofrezca, así como copias suficientes del escrito contestatorio de la ampliación de demanda y de sus anexos para el traslado correspondiente a cada una de las partes en el juicio contencioso.

IX.- Plazo para Formular Alegatos.

“Los alegatos no constituyen otra instancia dentro del procedimiento, sino sólo son un medio a través del cual las partes pueden manifestar lo que a su derecho convenga en relación a los puntos controvertidos del acto impugnado”⁵⁰

Por lo que no pueden esgrimirse nuevos conceptos de impugnación o razonamientos diferentes a los que fueron hechos valer por las partes en la demanda, contestación de demanda y en su caso ampliación de demanda y contestación a la ampliación de demanda, momentos procesales en los cuales se fija la litis.

En otras palabras, los alegatos constituyen argumentos y consideraciones formulados por las partes, con las cuales se pretende demostrar al juzgador que les asiste la razón en el proceso al haberse demostrado con las pruebas los hechos afirmados y sus pretensiones, siendo aplicable el derecho invocada para el dictado de una sentencia a su favor.

“No es legal que so pretexto de alegatos se pretendan introducir nuevos agravios o razonamientos que no se hicieron valer en la demanda o la contestación, así como en su caso en la ampliación a la demanda y en la contestación a ésta.”⁵¹

El artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no exista cuestión pendiente de resolverse, el Magistrado Instructor deberá notificar a las partes que cuentan con un plazo de cinco días para formular sus alegatos por escrito, los cuales, de ser presentados en tiempo y forma, deberán ser considerados al momento de emitir la sentencia.

⁵⁰ Carrasco Iriarte, Hugo. *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, 13ª Edición, Editorial Themis, México, 2003. Pág. 219

⁵¹ *Ibidem*.

X.- Cierre de instrucción.

Transcurrido el plazo concedido a las partes para formular sus alegatos por escrito y no existiendo ninguna cuestión pendiente de resolverse incluyendo los incidentes de previo y especial pronunciamiento, con alegatos o sin ellos, el Magistrado instructor deberá emitir el acuerdo correspondiente en el cual declarará cerrada la instrucción. Si al formular sus alegatos alguna de las partes o ambas exhibe alguna prueba superveniente, el Magistrado instructor deberá correr traslado a la contraparte para que en el plazo que le sea concedido manifieste lo que a su derecho convenga respecto de la prueba superveniente ofrecida y exhibida.

XI.- De la Sentencia.

La sentencia se puede definir como un acto procesal que emana de los órganos jurisdiccionales por medio del cual se resuelve la litis ante ellos planteada al pronunciarse sobre las pretensiones de las partes. Dicho acto procesal tiene efectos vinculativos entre las partes contendientes, por lo anterior es que la sentencia constituye el acto de terminación normal del proceso.

“La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones concretas para el demandante o para el demandado.”⁵²

Las sentencias se encuentran integradas por el preámbulo, los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos.

⁵² Sánchez Pichardo, Alberto C. *Op Cit.* Pág. 647

El preámbulo se encuentra integrado por los datos que permiten identificar al órgano jurisdiccional que la emite, el lugar y fecha de emisión, el nombre de las partes y la identificación del tipo de proceso del cual emana la sentencia.

“Los resultandos son consideraciones de tipo histórico descriptivo y en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica: de desahogo, sin que en esta parte el tribunal pueda analizar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.”⁵³

Los considerandos son la parte medular de la sentencia en la cual el órgano jurisdiccional analiza la litis planteada por las partes contendientes, es decir, analiza los puntos de derecho en relación con los hechos que dieron origen a la controversia, formulando sus razonamientos lógico jurídicos y citando los preceptos legales aplicables al caso concreto, valorando las pruebas y formulando la justificación de la valoración que se haga de las mismas, llegando a la solución de la litis planteada. “Ahí es donde se da la argumentación jurídica y los fundamentos legales de la sentencia.”⁵⁴

Los puntos resolutivos son la parte final de la sentencia, en la cual el órgano jurisdiccional de manera concreta se pronuncia sobre el sentido de la resolución, es decir, si es favorable a la parte actora o a la demandada, siendo los puntos resolutivos de donde se desprenden los efectos vinculatorios y obligatorios para las partes al ser la decisión del órgano jurisdiccional. Por lo anterior es evidente que las sentencias deben ser congruentes entre lo plasmado en los considerandos y los puntos resolutivos.

⁵³ Lucero Espinoza, Manuel. *Op. Cit.* Pág. 167

⁵⁴ Sánchez Pichardo, Alberto C. *Op Cit.* Pág. 647

“En los puntos resolutiveos es donde radica el acto de autoridad, pues ahí es donde se condensa la actividad jurisdiccional con efectos vinculatorios y obligatorios para las partes”⁵⁵

Las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, se fundarán en derecho y deberán respetar los principios de exhaustividad y congruencia, teniendo las Salas la facultad de invocar hechos notorios.

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las hipótesis que al actualizarse darán como resultado que la resolución controvertida sea declarada nula, dichas causales de nulidad son las siguientes:

Cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que dictó, ordenó o tramitó el procedimiento del que deriva dicha resolución, en atención a que la incompetencia es de orden público, por lo que la Sala correspondiente puede hacerla valer de oficio, así como la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

Por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes aplicables al caso concreto, siempre que dichas omisiones afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, inclusive cuando la resolución impugnada carezca de fundamentación y motivación.

Por vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución controvertida, lo que implica que la autoridad llevó a cabo actos que no están ajustados a lo establecido por la norma jurídica aplicable al caso concreto y dichos vicios trascienden al sentido de la resolución.

⁵⁵ *Ibidem.*

Cuando los hechos que motivaron la emisión de la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó contraviniendo las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas. En este supuesto la autoridad al emitir la resolución controvertida, estaría aplicando una disposición jurídica a una situación de hecho diversa a la que la norma jurídica atribuye una consecuencia, por lo que las normas al ser de aplicación estricta estamos en presencia de un defecto en la apreciación de la norma al hecho generador de la resolución impugnada.

Si las resoluciones administrativas dictadas por la autoridad en ejercicio de facultades discrecionales no corresponden a los fines para los cuales la ley le confiere dichas facultades. En este caso estamos en presencia de resoluciones emitidas por la autoridad en las cuales la autoridad argumentando el ejercicio de facultades discrecionales, afecta indebidamente derechos legítimamente tutelados de los particulares, por lo que las facultades discrecionales no implican o justifican un actuar arbitrario por parte de la autoridad, la cual debe sujetar su conducta al principio de legalidad.

Es importante mencionar que el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece una serie de hipótesis en las cuales se considera que no se afectan las defensas del particular ni se trasciende al sentido de la resolución.

A.- Clases de Sentencia.

Existen diversas formas de clasificar las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, sin embargo, para efectos del presente trabajo, nos enfocaremos a clasificar las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en Sentencias de anulación, sentencias declarativas y sentencias de condena.

Las sentencias de anulación se ciñen a anular el acto controvertido, es decir, dejan sin efectos legales la resolución impugnada en el juicio contencioso de que se trate sin que sea necesario seguir un procedimiento de ejecución de sentencia. Las sentencias declarativas tienen como finalidad, declarar la existencia de la pretensión de una de las partes en el proceso seguido ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En las sentencias de condena el órgano jurisdiccional no sólo declarará la nulidad de la resolución controvertida, sino que además, fijará los derechos del inconforme y condenará a la parte demandada al cumplimiento de una obligación pretendida por la actora o indebidamente no reconocida a su favor.

B.- Efectos de la Sentencia.

Para analizar los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debemos atender a lo establecido por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual señala que las sentencias definitivas podrán reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución controvertida; declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, en cuyo caso la Sala competente debe precisar con claridad, la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, a menos que se trate de facultades discrecionales de la autoridad; y por último, las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden declarar la nulidad de la resolución controvertida y reconocer la existencia de un derecho subjetivo, estando en posibilidades de condenar al cumplimiento de la obligación respectiva, en su caso ordenar restituir al actor en el goce de sus derechos indebidamente afectados, por lo que al declararse la nulidad del acto o resolución administrativa impugnada cesarán los efectos de los actos de ejecución que afecten al demandante.

Cuando una sentencia reconoce la validez de la resolución impugnada, implica que los conceptos de impugnación formulados por la actora en relación con las pruebas ofrecidas y exhibidas durante la secuela procesal, fueron insuficientes e

ineficaces para demostrar la ilegalidad de la resolución controvertida, en consecuencia, los efectos de la sentencia dictada por la Sala competente serán declarar y reconocer la legalidad de dicha resolución, siendo dichas sentencias únicamente declarativas y no constitutivas de derechos al no imponerle a la autoridad una obligación de hacer o una abstención, dejando expedito el derecho de la autoridad para materializar su resolución y llevar a cabo las actuaciones que derivan de las atribuciones legales conferidas a la autoridad y no del cumplimiento de una sentencia.

Cuando a juicio de la Sala los conceptos de impugnación planteados por la actora y las pruebas aportadas durante el juicio, demostraron la ilegalidad de la resolución controvertida que le impedía subsistir como acto de autoridad válido y surtir efectos jurídicos, los efectos de la sentencia serán declarar la nulidad lisa y llana de dicha resolución.

Las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en las cuales se declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, se emiten así, como consecuencia de la naturaleza de los actos impugnados, ya que las violaciones formales o procedimentales traen como consecuencia la nulidad para efectos de que se subsanen las violaciones procedimentales o para que el acto satisfaga las formalidades esenciales. En éste tipo de sentencias la autoridad esta en posibilidad de ejercer nuevamente sus facultades subsanando las irregularidades cometidas y por las cuales se declara la nulidad para efectos, lo anterior deberá hacerlo en el plazo que para tal efecto establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Las sentencias en las cuales simultáneamente se declaren la nulidad de la resolución controvertida, se reconozca la existencia de un derecho subjetivo y se condene a la demandada al cumplimiento de una obligación, constituyen sentencias de condena en las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como Tribunal de plena jurisdicción, al tener la posibilidad de reparar el derecho

subjetivo lesionado al actor, fijando sus derechos y condenando a la demandada a restituirle en el goce de los mismos, indebidamente afectados. Al declararse la nulidad del acto o resolución administrativa impugnada, cesarán los efectos de los actos de ejecución que afecten al demandante.

XII.- Plazo para Elaborar el Proyecto de Sentencia.

El primer párrafo del artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el Magistrado Instructor de la Sala competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó el acuerdo de cierre de instrucción formulará el proyecto respectivo, que será sometido a consideración de los demás magistrados integrantes de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante destacar que el Segundo Párrafo del artículo 49 de la ley antes precisada establece que el plazo para que el Magistrado Ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto de sentencia, comenzará a computarse a partir de que tenga en su poder el expediente debidamente integrado.

XIII.- Plazo para el Dictado de Sentencia.

En relación con lo manifestado en el punto anterior, el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro del plazo de sesenta días siguientes a aquél en que se haya dictado el auto mediante el cual se decreta el cierre de instrucción en el juicio. Lo anterior nos permite concluir que una vez que se emita el auto que decreta el cierre de instrucción, el magistrado instructor cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días para elaborar el proyecto de sentencia que será sometido a la consideración de los demás magistrados

integrantes de la Sala, para que ésta en un plazo de quince días dicte la sentencia que en derecho proceda.

Tratándose de sentencias dictadas por el Pleno o las Secciones de la Sala Superior, el plazo de cuarenta y cinco días que tiene el magistrado ponente para formular el proyecto de sentencia y someterla a la consideración del Pleno o la Sección, según el caso, comenzará a computarse a partir de que tenga en su poder el expediente debidamente integrado, por lo que el Pleno o la Sección competente contarán con un plazo de quince días para poder dictar la sentencia correspondiente.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, para la validez de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere que sean emitidas de manera colegiada por unanimidad o mayoría de votos, cuando la mayoría de los magistrados integrantes del Pleno, Sección o Sala Regional estén de acuerdo con el proyecto de sentencia, el magistrado disidente podrá optar por expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o en su caso formular su voto particular. Si el proyecto no fue aceptado por los demás magistrados integrantes del Pleno, Sección o Sala Regional, el magistrado ponente o instructor formulara la sentencia con base en los argumentos de la mayoría y su proyecto podrá quedar como voto particular.

XIV.- Procedencia de la Excitativa de Justicia.

Procede la excitativa de justicia cuando el magistrado responsable no formule el proyecto de sentencia en el plazo de cuarenta y cinco días a aquél en que se haya dictado el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio, o bien, cuando existiendo el proyecto de sentencia no se haya dictado sentencia por la Sala dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se emitió el auto que decreta el cierre de instrucción.

Como puede apreciarse, existen dos supuestos de procedencia de la excitativa de justicia, el primero de ellos se actualiza cuando el magistrado no ha

formulado el proyecto de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días contados a partir de aquel en que se haya emitido el acuerdo que declara cerrada la instrucción; mientras que el segundo supuesto se actualiza cuando existiendo el proyecto de sentencia, la Sala no ha emitido la sentencia que en derecho proceda dentro de los sesenta días contados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de cierre de instrucción, plazo en el cual se encuentran comprendidos los cuarenta y cinco días que tiene el magistrado para formular el proyecto de sentencia.

Dicha excitativa podrá ser formulada por las partes ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con la finalidad de conminar al magistrado a formular el proyecto de sentencia lo antes posible, o en su caso, conminar a la Sala para que dicte sentencia a la brevedad para evitar que el juicio se retrase de manera injustificada y se le cause a las partes daños o perjuicios de imposible reparación.

Como puede apreciarse, la excitativa de justicia tiene como finalidad evitar el retraso indebido en la solución de las controversias planteadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante la inactividad del magistrado sea por apatía o negligencia de éste para formular el proyecto de sentencia, o bien por apatía o negligencia de la Sala o Sección para dictar la sentencia correspondiente. La excitativa de justicia pretende salvaguardar la garantía constitucional de impartición de justicia pronta y expedita en los plazos establecidos por la ley que regula el proceso.

Por lo anterior, es evidente que "...la excitativa de justicia, es una herramienta que coadyuva a una expedita justicia, al prevenir retrasos indebidos en la solución de los negocios jurídicos que se ventilan en las salas o las secciones correspondientes, ante la apatía o negligencia de los magistrados."⁵⁶

⁵⁶ Márquez Gómez, Daniel. *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*, 1ª Edición, Serie Estudios Jurídicos Número 28, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002. Pág. 133

XV.- Autoridades Competentes para Conocer, substanciar y Resolver la Excitativa de Justicia.

La autoridad competente para conocer y substanciar la excitativa de justicia, tramitada por alguna de las partes, es el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues a él va dirigido el escrito por el cual se promueve dicha excitativa y es quien se encargará de solicitar al magistrado o al Presidente de la Sala o Sección respectiva, en contra de quien se tramita la excitativa, que rinda el informe correspondiente. Con la excitativa de justicia y el informe rendido, el Presidente dará cuanta al Pleno para que resuelva lo que en derecho proceda.

XVI.- Plazo para la Interposición de la Excitativa de Justicia.

Los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no establecen expresamente algún plazo a las partes en el proceso para que puedan promover la excitativa de justicia, sin embargo, del análisis de los artículos antes precisados debe considerarse que las partes pueden interponer la excitativa de justicia cuando no se ha formulado el proyecto de sentencia respectivo o cuando existiendo el proyecto no se ha emitido la sentencia.

En el primer supuesto de procedencia de la excitativa de justicia, las partes pueden promoverla después de los cuarenta y cinco días siguientes al de aquél en que se haya emitido el acuerdo que declara cerrada la instrucción y hasta en tanto no se haya emitido el proyecto respectivo por el magistrado instructor o ponente de la Sala correspondiente, ya que de existir el proyecto de sentencia la excitativa de justicia sería infundada.

Por lo que hace al segundo supuesto de procedencia de la excitativa, las partes pueden promoverla después de los sesenta días siguientes al de aquél en que se ha emitido el acuerdo de cierre de instrucción y hasta en tanto la Sala del conocimiento no haya emitido la sentencia que en derecho proceda, lo anterior en

atención a que de haberse emitido el proyecto de sentencia la excitativa sería infundada.

XVII.- Substanciación de la Excitativa de Justicia por no Elaborar el Proyecto de Sentencia en el Plazo Legal.

El artículo 55 de la ley que regula el procedimiento contencioso, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece la procedencia de la excitativa de justicia cuando el magistrado responsable no ha formulado el proyecto de sentencia respectivo en el plazo que establece el artículo 49 de la referida ley, por lo que la substanciación de dicha excitativa difiere de la promovida por las partes cuando existe omisión de la Sala del conocimiento de emitir la sentencia correspondiente cuando el proyecto de sentencia ya fue formulado por el magistrado instructor o ponente.

A.- Presentación y Recepción de la Excitativa de Justicia.

El escrito por medio del cual alguna de las partes promueve la excitativa de justicia, en contra del magistrado responsable de no formular el proyecto de sentencia en el plazo legal, debe dirigirse al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y presentarse en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, la cual debe remitirlo al Presidente del citado Tribunal, para que tenga conocimiento del dicho escrito y proceda a solicitar el informe respectivo.

B.- Solicitud del Informe Respectivo.

Recibido el escrito de solicitud de excitativa de justicia por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá solicitar al magistrado, señalado como responsable, un informe en el cual dé a conocer al Presidente del mencionado Órgano Jurisdiccional si ha formulado el proyecto de sentencia y de ser el caso, debe señalar la fecha de elaboración de dicho proyecto y exhibir una copia

del mismo, ello para determinar si el proyecto de sentencia fue formulado en el plazo establecido por el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En caso de que el magistrado señalado como responsable no haya formulado el proyecto, deberá manifestarlo en el informe que rinda al Presidente del Tribunal, circunstancia que no ocurre pues en muchas ocasiones el proyecto se elabora dentro del plazo concedido al magistrado para rendir su informe, plasmando a dicho proyecto una fecha que haga ver que el proyecto fue elaborado dentro del plazo legal.

1.- Plazo para la Rendición del Informe.

El informe solicitado por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá ser rendido por el magistrado señalado como responsable dentro del plazo de cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del requerimiento de informe solicitado por el Presidente del Tribunal, lo anterior de conformidad con las reglas de las notificaciones reguladas por el capítulo uno del Título Cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

C.- Resolución y Vista al Pleno.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con el escrito por medio del cual de tramita la excitativa de justicia y el informe rendido por el magistrado señalado como responsable dará cuenta al Pleno del mencionado Tribunal, para que determine si es procedente y si se encuentra fundada la excitativa de justicia promovida.

D.- Efectos y Consecuencias de la Excitativa de Justicia Procedente y Fundada.

Una vez que el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha hecho del conocimiento del Pleno de dicho órgano jurisdiccional la excitativa de justicia, así como el informe rendido por el magistrado responsable y se ha determinado que la excitativa de justicia es procedente y fundada, se otorgará al magistrado responsable un plazo que no excederá de quince días para que formule el proyecto de sentencia respectivo, formulado el proyecto dicha circunstancia deberá hacerla del conocimiento del Pleno.

XVIII.- Substanciación de la Excitativa de Justicia por Omisión en el Dictado de Sentencia en el Plazo Legal.

Como fue precisado en párrafos precedentes, el artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la procedencia de la excitativa de justicia, cuando no se ha dictado la sentencia correspondiente por la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el plazo que establece el artículo 49 de la citada Ley, por lo que la substanciación de dicha excitativa es diferente a la substanciación de la excitativa promovida por las partes cuando el magistrado instructor o ponente ha omitido formular el proyecto de sentencia dentro del plazo legal.

A.- Presentación y Recepción de la Excitativa de Justicia.

Al igual que en el caso de la excitativa de justicia promovida en contra del magistrado por no formular el proyecto de sentencia en el plazo legal, el escrito por medio del cual alguna de las partes promueve la excitativa de justicia en contra de la Sala o Sección por no haber dictado la sentencia que en derecho proceda, a pesar de existir el proyecto de sentencia formulado por el magistrado instructor o ponente, debe estar dirigido al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa y presentarse en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, la cual lo remitirá al Presidente del Tribunal, para que tenga conocimiento del escrito y proceda a solicitar el informe correspondiente.

B.- Solicitud del Informe Respectivo.

Recibido por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el escrito por el que se promueva la excitativa de justicia, deberá solicitar al Presidente de la Sala o Sección respectiva un informe en el cual debe dar a conocer al Presidente del mencionado Órgano Jurisdiccional si ha dictado la sentencia correspondiente y de ser el caso, debe señalar la fecha en que fue emitida y exhibir una copia de la misma, con la finalidad de que el Pleno del Tribunal pueda determinar si la Sala o Sección dicto la sentencia en el plazo establecido por el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Si la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no ha dictado la sentencia respectiva, deberá manifestarlo en el informe que rinda al Presidente del Tribunal Federal multicitado, circunstancia que difícilmente ocurre, pues la Sala o Sección, en muchas ocasiones, emiten la sentencia dentro del plazo concedido al Presidente de la Sala o Sección para rendir su informe, plasmando en la sentencia una fecha que haga ver que la misma fue dictada dentro del plazo legal.

1.- Plazo para la Rendición del Informe.

El informe solicitado por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá ser rendido por el Presidente de la Sala o Sección integrante de dicho órgano jurisdiccional dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del requerimiento de informe solicitado por el Presidente del Tribunal, lo anterior atendiendo a las reglas de las notificaciones reguladas por el capítulo uno del título cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

C.- Resolución y Vista al Pleno.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hará del conocimiento del Pleno el escrito por el que se promueve la excitativa de justicia, así como del informe rendido por la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que determine si es procedente y si se encuentra fundada la excitativa de justicia puesta a su consideración.

D.- Efectos y Consecuencias de la Excitativa de Justicia Procedente y Fundada.

Una vez que se ha hecho del conocimiento del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la excitativa de justicia y el informe rendido por la Sala o Sección de dicho órgano jurisdiccional, y se ha determinado que la excitativa de justicia es procedente y fundada, se otorgará a la Sala o Sección correspondiente un plazo que no excederá de diez días para que proceda a dictar la sentencia respectiva, lo que deberá hacer del conocimiento del Pleno.

XIX.- Responsabilidades en las que Incurre el Magistrado ante una Excitativa de Justicia Procedente y Fundada.

En un régimen caracterizado por el cumplimiento del Derecho, la legalidad es un principio fundamental a la que deben ceñirse todos los órganos integrantes del Estado y sus funcionarios, incluyendo a los magistrados y funcionarios que forman parte del Poder judicial y de los Tribunales Autónomos, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para salvaguardar los derechos y garantías de los gobernados incluyendo a las partes que intervienen en un proceso contencioso.

“A pesar de los obstáculos impuestos por quienes continúan expresando ideas propias de tiempos y sistemas jurídicos ya superados, así como especialmente por

aquellos que pudieran en alguna medida verse obligados a responder como consecuencia de tal reconocimiento, el avance ha sido, indudablemente, significativo.”⁵⁷

La función jurisdiccional que ejerce el Estado a través del Poder judicial y de los Tribunales Autónomos se caracteriza por la resolución de controversias a través de un órgano imparcial e independiente, que por mandato constitucional está obligado a cumplir con la garantía de legalidad y debido procedimiento al administrar justicia, la cual debe ser impartida en los plazos y términos que establezcan las leyes reglamentarias del proceso.

Las funciones del Estado son materializadas por sus funcionarios y empleados, los cuales deben responder por los daños y perjuicios causados a los gobernados como consecuencia de sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones cuando actúen contraviniendo los principios de legalidad y debido procedimiento. Desde esta óptica es indiscutible que los ministros, magistrados, jueces y demás funcionarios judiciales que se encargan de materializar la función jurisdiccional del Estado, deben responder por los daños y perjuicios causados a las partes por acción u omisión durante la instrucción del proceso derivada de su actividad específica, cuando se violen en perjuicio de las partes los principios de legalidad y debido procedimiento al administrar justicia fuera de los plazos y términos que establezcan las leyes reglamentarias del proceso, dejando de impartir justicia de manera pronta para tutelar efectivamente los derechos de las partes contendientes en el proceso. Lo anterior no solo debe ser aplicable a los funcionarios judiciales de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial, sino también a funcionarios judiciales de los Tribunales Autónomos dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁵⁷ Santiago Tawil, Guido. *La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia*, 2ª Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993. Pág. 1

Por lo anterior consideramos que la excitativa de justicia regulada por los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene como finalidad evitar el retraso indebido en la solución de controversias planteadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por la inactividad del magistrado, sea por apatía o negligencia para formular el proyecto de sentencia, o bien por apatía o negligencia de la Sala o Sección para dictar la sentencia correspondiente.

Así, la excitativa de justicia se vuelve un mecanismo por el cual se pretende salvaguardar la garantía constitucional de impartición de justicia pronta y expedita en los plazos establecidos por la ley que regula el proceso contencioso administrativo.

En este aspecto, no cabe duda que la excitativa de justicia promovida por alguna de las partes en el proceso seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de resultar procedente y fundada, genera responsabilidades en contra del magistrado que omite formular el proyecto de sentencia en el plazo establecido por el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, o en contra de los magistrados integrantes de la Sala que por negligencia o falta de interés han sido omisos en dictar la sentencia respectiva cuando el proyecto ha sido formulado por el magistrado instructor.

La responsabilidad surgida como consecuencia de una excitativa de justicia procedente y fundada es evidentemente una responsabilidad administrativa, aunque consideramos que también puede generarse una responsabilidad civil y penal en las cuales, se verán inmersos los magistrados y secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A.- Responsabilidad Administrativa.

“Los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí

enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.”⁵⁸

Los servidores públicos dentro de los cuales encontramos a los ministros, magistrados, jueces y funcionarios judiciales que forman parte del Poder Judicial, así como los magistrados y funcionarios judiciales de los Tribunales autónomos, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el desempeño de sus funciones deben ceñirse al principio de legalidad, el cual establece que todo servidor público debe circunscribir su actuar al marco constitucional, a las leyes y reglamentos, lo que implica que sus funciones deben estar previstas y delimitadas por la ley previamente expedida para que puedan ejercerlas.

Derivado de lo anterior, puede afirmarse que la responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el ejercicio de su empleo, cargo, comisiones o funciones, realizan conductas u omisiones que contravienen las obligaciones que la ley les impone.

Por lo anterior, considero que la excitativa de justicia contemplada por los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, constituye un mecanismo que pretende regular la conducta de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que formulen el proyecto de sentencia, o en su caso, la Sala o Sección respectiva del Tribunal, dicten sus sentencias en los plazos que para tales efectos establece el artículo 49 de la mencionada ley.

Dentro de las sanciones que pueden ser impuestas a los magistrados responsables, derivadas de una excitativa de justicia procedente y fundada, se

⁵⁸ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2004. Págs. 3 y 4

encuentran el cambio de sección, sustitución del magistrado e incluso la remoción de su cargo, mismas que se analizarán en los párrafos siguientes.

1.- Cambio de Sección.

Esta sanción administrativa se actualiza cuando la excitativa de justicia promovida por alguna de las partes, ante la omisión de la Sección de la Sala Superior de dictar la sentencia en el plazo establecido por el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta procedente y fundada; sin embargo, la Sección de la Sala no emite la sentencia en el plazo de diez días que le fue concedido por el Pleno para el dictado de la sentencia que en derecho proceda. En consecuencia, se podrá cambiar de sección al Magistrado o Magistrados renuentes a cumplir con la emisión de la sentencia en el plazo de diez días.

2.- Sustitución de los Magistrados.

Consideramos que esta sanción administrativa se actualiza cuando resulta procedente y fundada la excitativa de justicia promovida en contra del magistrado integrante de la Sala Regional o de la Sala Superior, por no formular el proyecto de sentencia en el plazo legal y éste omite elaborar el proyecto de sentencia respectivo en el plazo de quince días que para tal efecto le ha sido concedido. Por lo que al actualizarse dicho supuesto, se podrá sustituir al magistrado renuente.

La misma sanción será impuesta a los magistrados integrantes de la Sala Regional, cuando resulte procedente y fundada una excitativa de justicia por la omisión en el dictado de la sentencia en el plazo legal que establece el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y sean omisos en emitir la sentencia en el plazo de diez días que se les otorgue para tal fin, dicha sanción se impondrá únicamente al magistrado o magistrados renuentes.

3.- Hacer del Conocimiento del Presidente de la República Cuando un Magistrado Hubiera Sido Sustituido en Dos Ocasiones.

El último párrafo del artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que cuando un magistrado hubiera sido sustituido en dos ocasiones al resultar procedente y fundada una excitativa de justicia, por omisión en la formulación del proyecto de sentencia o por omisión en el dictado de la sentencia correspondiente en los plazos que establece el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer del conocimiento del Presidente de la República dichas circunstancias. Lo anterior incidiría en la ratificación del magistrado renuente o en su caso probable remoción del cargo, según sea el caso.

4.- Remoción de su Cargo.

El artículo 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que los magistrados de dicho órgano jurisdiccional, durante el ejercicio de su cargo únicamente podrán ser privados del mismo por el Presidente de la República, cuando se actualice alguno de los supuestos de responsabilidad en términos de lo establecido por las disposiciones aplicables.

Por otro lado es importante lo establecido por los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de los cuales se desprende que cuando resulte procedente y fundada una excitativa de justicia y los magistrados no formulan el proyecto de sentencia respectiva, o no emiten la sentencia en los plazos que para tal efecto les fue concedido, podrán ser sustituidos en términos de lo establecido por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cuando un magistrado hubiera sido sustituido en dos ocasiones el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrán poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República circunstancia que traería

como consecuencia que dicho magistrado no sea ratificado en su cargo, o bien, que sea removido del mismo.

Considero que con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 2006, la excitativa de justicia procedente y fundada trae como consecuencia que se inicie en contra del magistrado o magistrados renuentes a formular el proyecto de sentencia, o en su caso a emitir la sentencia que en derecho proceda, el procedimiento de responsabilidades de dichos servidores públicos que será instruido y resuelto por la Junta de Gobierno y Administración, al actualizarse lo establecido por la fracción III del artículo 54 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece como causas de responsabilidad de los servidores públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los cuales se encuentran los Magistrados y Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Salas Regionales, tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deben realizar, lo que traerá como consecuencia que se les imponga las sanciones administrativas correspondientes en términos de lo establecido por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Desde mi perspectiva, las responsabilidades administrativas en las que pueden incurrir los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como consecuencia de una excitativa de justicia procedente y fundada, no excluyen las responsabilidades que en materia penal puedan actualizarse como consecuencia de delitos cometidos por servidores públicos en contra de la administración de justicia, entre los cuales se encuentran los establecidos en los artículos 215 fracción IV y 225 fracciones VI y VIII del Código Penal Federal.

La fracción IV del artículo 215 del Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, establece que cometen el delito de

abuso de autoridad los servidores públicos que estando encargados de la administración de justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se nieguen injustificadamente a despachar un negocio pendiente dentro de los términos establecidos por la ley; tipo penal que al actualizarse trae como consecuencia que al servidor público que cometa el delito, se le imponga de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y se le destituya e inhabilite de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por su parte, las fracciones VI y VIII del artículo 225 de la Código Penal Federal vigente, establece que son delitos contra la administración de justicia cometidos por los servidores públicos, el omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva dentro de los términos dispuestos por la ley, así como retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia.

Como se ha analizado, las acciones u omisiones que impidan la debida administración de justicia por parte de los magistrados o servidores públicos jurisdiccionales, son susceptibles de causar daños y perjuicios a las partes en el proceso, los cuales desde mi particular punto de vista pueden reclamar su resarcimiento a dichos funcionarios públicos e incluso al propio Estado por la mala, inadecuada o indebida administración de justicia, al ser ésta un servicio público monopolizado y exclusivo del Estado, al estar proscrita la venganza privada.

Las anteriores sanciones no se proponen con la finalidad de ser un verdugo en contra de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el propósito es que se salvaguarden y tutelen efectivamente las garantías de administración de justicia pronta; si bien es cierto que por la carga de trabajo y las reformas legislativas que se han realizado al proceso seguido ante el mencionado Tribunal, un juicio contencioso que nació bajo un principio de rapidez procesal para dar solución a las controversias que en él se planteaban, ahora es más lento debido

a que la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no regula plazos específicos para que se lleven a cabo algunas actuaciones procesales y mucho menos para que los magistrados dicten los acuerdos que en derecho procedan, provocando que el juzgador y los funcionarios jurisdiccionales a discreción puedan turnar los expedientes para elaborar los acuerdos relacionados con las diversas etapas procesales y las promociones de las partes, haciendo del juicio de nulidad un proceso largo. Sin que sea un pretexto la carga laboral que en teoría debe ser la misma para todas las Salas de la respectiva región.

Si el actual juicio contencioso retomara el espíritu de rapidez que le dio origen daría a las partes certeza de que sus controversias serán resueltas con la mayor celeridad posible, lo cual les daría la consecuente certidumbre jurídica de la efectiva defensa y tutela de sus derechos por el órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa y fiscal. Lo anterior contribuiría con la paz y seguridad de la sociedad en general.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Durante la época colonial, predomina el sistema judicialista, sin embargo, en materia de justicia fiscal se creó la Junta Superior de Hacienda como un tribunal supremo de hacienda, el cual tuvo un régimen especial pues la materia fiscal correspondía únicamente a los intendentes y a la propia Junta Superior de Hacienda, debido a que eran los intendentes los que conocían en primera instancia de todo lo relacionado con las rentas del tabaco, alcabalas, pólvora, naipes y pulques, siendo su resolución apelable ante la Junta Superior de Hacienda.

SEGUNDA.- Durante la época de la emancipación en México, cuyo periodo abarca de 1808 a 1821 y hasta la vigencia de la Constitución de 1824, no aparecen rasgos ni la implantación del contencioso administrativo, debido a la estricta separación de poderes que implica el dominio del sistema judicialista.

TERCERA.- Durante la Vigencia de las siete leyes de 1836 y hasta la entrada en vigor de Las Bases para la Administración de la República de 1853, se crean los Tribunales especializados en materia hacendaría, que formaban parte del Poder Judicial, instituyendo el contencioso tributario. La ley de 20 de enero de 1837, regularía la jurisdicción contenciosa y reiteraba la preeminencia del Poder Judicial en la materia contenciosa hacendaría.

CUARTA.- Las Bases para la Administración de la República de 1853, establecían nociones del contencioso administrativo, instituyendo la figura del Procurador General de la Nación para promover cuanto conviniese a la hacienda pública, así mismo, se instituyó y reguló el funcionamiento del Consejo de Estado que originalmente tenía funciones de asesoría y consulta en cuestiones relacionadas con los ministerios del gobierno, sin embargo el 25 de mayo de 1853, se crea la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su respectivo Reglamento, los cuales atribuyen a dicho Consejo de Estado facultades jurisdiccionales, sin embargo, la constitucionalidad de dicha ley fue cuestionada.

QUINTA.- La Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda expedida el 20 de septiembre de 1853, suprimió los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, instituyendo Juzgados Especiales de Hacienda, que constituían la primera instancia, los Tribunales Superiores de Hacienda que eran de primera instancia para determinados negocios, además de ser tribunales de alzada para los asuntos resueltos por los Juzgados Especiales de Hacienda y en contra de las resoluciones emitidas por los Tribunales Superiores de Hacienda era competente la Suprema Corte de Justicia la cual resolvía en última instancia.

SEXTA.- La Constitución Federal de la República Mexicana de 1857, estatuye el principio de separación de poderes y deja en manos del Poder Judicial la resolución de las controversias que se suscitarán sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, así como de aquellas en las que la Federación fuera parte, confirmando el sistema judicialista.

SÉPTIMA.- Durante el Segundo Imperio, el emperador Maximiliano de Habsburgo expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que confería a una Ley la creación, formación, atribuciones y nombramiento del Consejo de Estado el cual sería oído por el emperador en lo relacionado sobre las consultas que el monarca estimara convenientes, así como en la creación de leyes y reglamentos. Posteriormente se crea la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo y su respectivo reglamento los cuales establecen un tribunal de jurisdicción retenida, en atención a que la ley de referencia prohibió al Poder Judicial conocer de cuestiones administrativas.

OCTAVA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, continuó con el principio de separación de poderes, dejando en el Poder Judicial la facultad de resolver las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Bajo esta Constitución, la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa fue cuestionada desde su nacimiento al ser parte del Poder Ejecutivo. Con el paso del tiempo se llevan a cabo diversas modificaciones a los artículos 104 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no fuera considerada inconstitucional.

NOVENA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa rompe con la tradición judicialista y siguiendo el modelo francés su origen lo encontramos en la esfera del Poder Ejecutivo, que con el paso del tiempo ha evolucionado lo que permite considerarlo como un Tribunal Administrativo con plena autonomía para emitir sus fallos, siendo innegable su naturaleza jurisdiccional al instruirse ante él un proceso contencioso administrativo que conlleva una serie de actos procesales con la finalidad de resolver una controversia surgida entre los particulares y la administración pública, mediante el dictado de una sentencia en la que se resuelva sobre las pretensiones de las partes; además de su independencia respecto de cualquier autoridad al resolver litigios de manera imparcial.

DÉCIMA.- El antecedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo encontramos en el Consejo de Estado que instituyó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de fecha 25 de mayo de 1853, promovida por el entonces ministro de Hacienda Teodosio Lares; debido a que ante la preeminencia del sistema judicialista en nuestro sistema jurídico, la justicia fiscal y administrativa había sido resuelta por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y mediante recursos administrativos ante órganos de la propia autoridad.

DÉCIMAPRIMERA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal mixto, al actuar como un Tribunal de simple anulación en algunos asuntos de su competencia, mientras que en otros lo hace como un Tribunal de plena jurisdicción; más aún cuando la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su capítulo IX titulado del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión, establece facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa para poder llevar a cabo una serie de actos tendientes a asegurar el cumplimiento de las sentencias que dicta.

DÉCIMASEGUNDA.- La garantía de administración de justicia no es única, integra a todas aquellas obligaciones que los órganos jurisdiccionales competentes deben observar al dirimir las controversias ante ellos planteadas con base en las disposiciones legales aplicables, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Dichas garantías de administración de justicia se encuentra tutelada por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, desde nuestra perspectiva en el artículo 73 fracción XXIX-H de nuestra Ley Suprema, se encuentra plasmada la garantía de administración de justicia, ya que dicho precepto otorga al Congreso de la Unión facultades para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y facultados para dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra sus resoluciones, salvaguardando la garantía de administración de justicia en materia fiscal y administrativa.

DÉCIMATERCERA.- Procede la excitativa de justicia cuando el magistrado responsable no formule el proyecto de sentencia en el plazo de cuarenta y cinco días a aquél en que se haya dictado el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio, o bien, cuando existiendo el proyecto de sentencia no se haya dictado sentencia por la Sala dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se emitió el auto que decreta el cierre de instrucción

DÉCIMACUARTA.- Si el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha determinado que la excitativa de justicia es procedente y fundada, se otorgará al magistrado responsable un plazo que no excederá de quince días para que formule el proyecto de sentencia respectivo, o bien, otorgará a la Sala o Sección

correspondiente un plazo que no excederá de diez días para que proceda a dictar la sentencia respectiva, según sea el caso.

DÉCIMAQUINTA.- La legalidad es un principio fundamental al que deben ceñirse todos los órganos integrantes del Estado y sus funcionarios, incluyendo a los magistrados y funcionarios que forman parte del Poder judicial y de los Tribunales Autónomos como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para salvaguardar los derechos y garantías de los gobernados incluyendo a las partes que intervienen en un proceso contencioso al administrar justicia en los plazos y términos que establezcan las leyes reglamentarias del proceso.

DÉCIMASEXTA.- Las funciones del Estado son materializadas por sus funcionarios y empleados, los cuales deben responder por los daños y perjuicios causados a los gobernados como consecuencia de sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones cuando actúen contraviniendo los principios de legalidad y debido procedimiento. Desde esta óptica es indiscutible que los ministros, magistrados, jueces y demás funcionarios judiciales que se encargan de materializar la función jurisdiccional del Estado, deben responder por los daños y perjuicios causados a las partes por acción u omisión durante la instrucción del proceso derivada de su actividad específica, cuando se violen en perjuicio de las partes los principios de legalidad y debido procedimiento al administrar justicia fuera de los plazos y términos que establezcan las leyes reglamentarias del proceso, dejando de impartir justicia de manera pronta para tutelar efectivamente los derechos de las partes. Lo anterior no solo debe aplicarse a los funcionarios judiciales de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial, sino también a funcionarios judiciales de los Tribunales Autónomos como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DÉCIMASÉPTIMA.- La excitativa de justicia de resultar procedente y fundada, genera responsabilidades en contra del magistrado que omite formular el proyecto de sentencia en el plazo establecido por el artículo 49 de la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo, o en contra de los magistrados integrantes de la Sala que por negligencia o falta de interés, han sido omisos en dictar la sentencia respectiva cuando el proyecto ha sido formulado por el magistrado instructor. La responsabilidad surgida como consecuencia de una excitativa de justicia procedente y fundada es evidentemente una responsabilidad administrativa, aunque considero que también puede generarse una responsabilidad civil y penal en las cuales se verán inmersos los magistrados y secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DÉCIMOACTAVA.- La excitativa de justicia regulada por los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene como finalidad evitar el retraso indebido en la solución de controversias planteadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la inactividad del magistrado sea por apatía o negligencia para formular el proyecto de sentencia o bien por apatía o negligencia de la Sala o Sección para dictar la sentencia correspondiente, siendo la excitativa de justicia un mecanismo por el cual se pretende salvaguardar la garantía constitucional de impartición de justicia pronta y expedita en los plazos establecidos por la ley que regula el proceso contencioso administrativo.

DÉCIMANOVENA.- La lentitud del Juicio Contencioso tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sólo se debe a la carga de trabajo de las salas, sino también a las diversas reformas que la ley adjetiva ha sufrido a lo largo del tiempo, al contemplar plazos cada vez más largos para las actuaciones procesales y al ser omisa en regular los plazos en los cuales los magistrados deben acordar las promociones de las partes y emitir los acuerdos de las diferentes etapas procesales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
2. Cabrera Acevedo, Lucio. La Suprema Corte de Justicia, la República y el Imperio, Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª Edición, México, 1988.
3. Carrasco Iriarte, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, 13ª Edición, Editorial Themis, México, 2003.
4. Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, 2 Edición, Editorial Porrúa, México, 1973.
5. De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésimo Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
6. Del Castillo del Valle, Alberto. Garantías del Gobernado. 2ª edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2005.
7. Esquibel Obregón, T. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano, 3ª Edición, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2004.
8. Fix-Samudio, Héctor. Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano 1ª Edición, Tomo IV, Perspectivas del Derecho Público en la 2ª Mitad del Siglo XX, Homenaje a Sayagues-Lazo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.
9. Floris Margadant S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 17ª Edición, Editorial Esfinge, S.A. de C.V., México, 2000.

10. González Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
11. González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
12. Heduán Virués, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª edición, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971.
13. Heduán Virués, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª edición, Compañía Editorial Continental, México, 1961.
14. Kaye, Dionisio J. y Christian Kaye Trueba. Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo. Reimpresión a la 1ª edición, Colección de Textos Universitarios, Editorial Themis, México, 2003.
15. Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
16. Margáin Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 12edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
17. Márquez Gómez, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública, 1ª Edición, Serie Estudios Jurídicos Número 28, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
18. Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1959.

19. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
20. Quintana Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yáñez. Derecho Tributario Mexicano, 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1999.
21. R. Navarro, Juan. Legislación mejicana, o sea colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde la consumación de la independencia. Tomo que comprende de abril a julio de 1853, Imprenta de Juan R. Navarro, México, 1853.
22. R. Navarro, Juan. Legislación mejicana, o sea colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde la consumación de la independencia. Tomo que comprende de agosto a diciembre de 1853, Imprenta de Juan R. Navarro, México, 1853.
23. Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 7ª Edición, Editorial Parrúa, México, 2006.
24. Santiago Tawil, Guido. La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia, 2ª Edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1993.
25. Soberanes Fernández, José Luis. Los Tribunales de la Nueva España, 1ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
26. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

27. Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
28. Vázquez Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, 1ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
29. Villalobos Ortiz, María del Consuelo y Otros. De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 1ª edición, México, 2005.

DIARIOS OFICIALES CONSULTADOS

1. Diario Oficial de fecha 5 de Febrero de 1917
2. Diario Oficial de fecha 22 de Octubre de 1917
3. Diario Oficial de fecha 16 de Abril de 1924
4. Diario Oficial de fecha 2 de Agosto de 1924
5. Diario Oficial de fecha 1º de Marzo de 1926
6. Diario Oficial de fecha 7 de Marzo de 1929
7. Diario Oficial de fecha 31 de Diciembre de 1932
8. Diario Oficial de fecha 31 de Agosto de 1936
9. Diario Oficial de fecha 31 de Diciembre de 1938
10. Diario Oficial de fecha 30 de Diciembre de 1946
11. Diario Oficial de fecha 19 de Enero de 1967
12. Diario Oficial de fecha 25 de Octubre de 1967
13. Diario Oficial de fecha 8 de Octubre de 1974
14. Diario Oficial de fecha 2 de Febrero de 1978
15. Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de Agosto de 1987
16. Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de Octubre de 1993

17. Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de Diciembre de 1995
18. Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de Diciembre de 2003
19. Diario Oficial de la Federación de fecha 1° de Diciembre de 2005
20. Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Diciembre de 2007

INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO PRIMERO	6
ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	6
I.- ÉPOCA COLONIAL.	6
II.- MÉXICO INDEPENDIENTE.	3
III.- LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 1853.	14
IV.- SEGUNDO IMPERIO.	22
V.- LEY PARA LA CALIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES FISCALES Y LA APLICACIÓN DE LAS PENAS CORRESPONDIENTES DE 1924.	32
VI.- LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DE 1927.	40
VII.- LEY DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE JUSTICIA FISCAL PARA EL DISTRITO FEDERAL DE 1929.	41
VIII.- LEY ORGÁNICA DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DE 1932.	45
IX.- LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.	47
X.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.	54
XI.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966.	60
XII.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966.	64
XIII.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1978.	70
XIV.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE 1996.	79
CAPITULO SEGUNDO.....	90
NATURALEZA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	90
I.- MARCO CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	90
A.- Constitución de 1917.	90
B.- Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	91
1.- Reforma de 25 de Octubre de 1967.	92
2.- Reforma de 08 de Octubre de 1974.	93
3.- Reforma de 10 de Agosto de 1987.	93
4.- Reforma de 25 de Octubre de 1993.	93
C.- Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	94
1.- Reforma de 10 de Agosto de 1987.	95
2.- Reforma de 25 de Octubre de 1993.	95
II.- INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	95
A.- Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	96
1.- Presidente del Tribunal.	96
2.- Pleno.	97
a.- Integración.	98
b.- Atribuciones y Facultades.	98

3.- Secciones.-----	99
B.- Integración de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.-----	100
1.- Ubicación.-----	101
2.- Integración.-----	102
a.- Magistrados.-----	102
b.- Secretarios de Acuerdos.-----	103
c.- Secretarios Actuarios.-----	103
1).- Actuaría Común.-----	104
d.- Archivo.-----	104
1).- Archivo de la Sala.-----	104
2).- Archivo Común.-----	105
e.- Oficialía de Partes.-----	105
C.- Junta de Gobierno y Administración-----	106
1.- Facultades de la Junta de Gobierno y Administración-----	106
III.- NATURALEZA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.-----	107
CAPÍTULO TERCERO-----	112
GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CONSAGRADA POR EL ARTÍCULO 17 Y 73 FRACCIÓN XXIX-H DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS-----	112
I.- GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.-----	112
II.- SUJETO TITULAR DE LAS GARANTÍAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.-----	113
III.- ÓRGANOS OBLIGADOS POR LA GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.-----	113
IV.- GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PRONTA.-----	114
A.- Resolución de los Juicios en los Términos y Plazos Previstos por la Ley. -	115
V.- GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMPLETA.-----	115
VI.- GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA IMPARCIAL.-----	116
VII.- GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA GRATUITA.-----	117
VIII.- GARANTÍA DE INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES.-----	118
IX.- SANCIONES POR VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, PRONTA, COMPLETA, IMPARCIAL Y GRATUITA, POR PARTE DE LOS TRIBUNALES INDEPENDIENTES.-----	119
CAPITULO CUARTO-----	122
DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA-----	122
I.- PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-----	122
II.- IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-----	124
III.- SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-----	126
IV.- PARTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-----	127
A.- Demandante.-----	128
B.- Autoridad Demandada.-----	128
C.- Tercero.-----	129
V.- DE LA DEMANDA Y SU PRESENTACIÓN.-----	129
VI.- DE LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA.-----	132

VII.- AMPLIACIÓN DE DEMANDA.-----	134
A.- Procedencia de la Ampliación de Demanda. -----	134
B.- Plazo para Ampliar la Demanda.-----	136
VIII.- CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA.-----	136
A.- Plazo para Formular la Contestación a la Ampliación de Demanda.-----	137
B.- Contenido de la Contestación a la Ampliación de Demanda. -----	137
C.- Documentos que Deben Adjuntarse. -----	137
IX.- PLAZO PARA FORMULAR ALEGATOS. -----	138
X.- CIERRE DE INSTRUCCIÓN.-----	139
XI.- DE LA SENTENCIA.-----	139
A.- Clases de Sentencia.-----	142
B.- Efectos de la Sentencia.-----	143
XII.- PLAZO PARA ELABORAR EL PROYECTO DE SENTENCIA. -----	145
XIII.- PLAZO PARA EL DICTADO DE SENTENCIA. -----	145
XIV.- PROCEDENCIA DE LA EXCITATIVA DE JUSTICIA. -----	146
XV.- AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER, SUBSTANCIAR Y RESOLVER LA EXCITATIVA DE JUSTICIA. -----	148
XVI.- PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA EXCITATIVA DE JUSTICIA.-----	148
XVII.- SUBSTANCIACIÓN DE LA EXCITATIVA DE JUSTICIA POR NO ELABORAR EL PROYECTO DE SENTENCIA EN EL PLAZO LEGAL. -----	149
A.- Presentación y Recepción de la Excitativa de Justicia. -----	149
B.- Solicitud del Informe Respectivo. -----	149
1.- Plazo para la Rendición del Informe. -----	150
C.- Resolución y Vista al Pleno.-----	150
D.- Efectos y Consecuencias de la Excitativa de Justicia Procedente y Fundada. -----	151
XVIII.- SUBSTANCIACIÓN DE LA EXCITATIVA DE JUSTICIA POR OMISIÓN EN EL DICTADO DE SENTENCIA EN EL PLAZO LEGAL. -----	151
A.- Presentación y Recepción de la Excitativa de Justicia. -----	151
B.- Solicitud del Informe Respectivo. -----	152
1.- Plazo para la Rendición del Informe. -----	152
C.- Resolución y Vista al Pleno.-----	153
D.- Efectos y Consecuencias de la Excitativa de Justicia Procedente y Fundada. -----	153
XIX.- RESPONSABILIDADES EN LAS QUE INCURRE EL MAGISTRADO ANTE UNA EXCITATIVA DE JUSTICIA PROCEDENTE Y FUNDADA.-----	153
A.- Responsabilidad Administrativa. -----	155
1.- Cambio de Sección. -----	157
2.- Sustitución de los Magistrados.-----	157
3.- Hacer del Conocimiento del Presidente de la República Cuando un Magistrado Hubiera Sido Sustituido en Dos Ocasiones. -----	158
4.- Remoción de su Cargo.-----	158
CONCLUSIONES-----	162
BIBLIOGRAFÍA -----	168