



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

Ciudad Universitaria

**Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y
Administrativa como definitivas e inatacables, salvo en
violaciones a los Derechos Humanos.**

T E S I S

Que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta:

Delfino Peralta Ortega

Asesor.

Licenciado José Miguel Buitrón Pineda.

Ciudad de México

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.

FACULTAD DE DERECHO
2013 MAR -6 PM 5:34
SECRETARIA GENERAL
RECIBIDO

Cd. Universitaria, D. F., 04 de marzo de 2013.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante PERALTA ORTEGA DELFINO bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada "LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO DEFINITIVAS E INATACABLES, SALVO EN VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO

100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 - 2010

Agradecimientos.

Quiero dedicar el resultado del esfuerzo y tiempo invertido en este trabajo a mi persona.

Sé que puede parecer demasiado tonto o excesivamente ególatra pero hay una razón en ello. Represento la suma de aquellos que han incidido o intervenido o ayudado a la construcción y formación de mi ser. Al dedicarme este trabajo, se lo dedico a todos aquellos que con su ayuda, sin ella, contra ella o a pesar de ella, ha hecho de mi lo que soy ahora.

Particularmente a todos ellos que han estado ahí todo este tiempo, a mi madre, mi querida **Chavi** y a mi padre **Arnold (ja)**, que me concibieron y educaron convencidos de que puedo hacer algo más que rascarme la panza. Mis hermanos **Gen-ogro, Cendeee, Mareada, Flojo, Chema**; que también son mis amigos con todo y sus corajes repentinos. Mis abuelos, abuelas, tíos, tías, primos, primas, y sus respectivas parejas, cuñados, cuñadas incluida **Chabela**, mis adorados sobrinos, **Daniela, Iyari, Iván** y los que vengan, que han sido parte fundamental de mi ser pues llevamos un pedacito de cada uno en los demás, compartimos más que sangre, cariño, amor... ¡una familia!

Pero también soy el **Pechugón ¡Iván!** que ha estado ahí todo este tiempo, mis amigos, amigas, compañeros, compañeras, mis profesores, todos, desde el kinder hasta la universidad, mi asesor **Miguel Buitrón**, mi amada **facultad de Derecho**, la **UNAM** que me ha dado tanto, esta Ciudad Universitaria que me cobijó como un segundo hogar, o a veces como un primero. Mis querido amigos **Frikis** que salieron de la nada y llegaron repentinamente para quedarse. Mi familia del teatro, **La EME, Sueños sin Olvido** por supuesto, el **Proyecto Grado Cero** en fin, todos ustedes que forman parte de mi familia.

Si las excusas no bastan, entonces ***dedico este trabajo a todos ustedes, que me han hecho ser lo que soy, inclusive a ti, que tienes el tiempo de leer esto.***

Mil gracias.

Índice de contenido.

Tema	Pág.
Introducción.	7

CAPÍTULO 1.

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	9
---	----------

1.1. Origen.	10
---------------------	-----------

1.2. Antecedentes.	18
---------------------------	-----------

1.2.1. El Estado Moderno y sus Gobernados: El Contencioso Administrativo.	20
---	----

1.2.2. Evolución Jurídica Constitucional y Administrativa en México.	24
--	----

1.3. Evolución.	35
------------------------	-----------

1.3.1. El Código Fiscal de la Federación de 1938	35
--	----

1.3.2. Incorporación a la Constitución de la Justicia Administrativa.	37
---	----

1.3.3. Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de las Sentencias del Tribunal	39
---	----

1.3.4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 y Nuevo Código Fiscal	41
--	----

1.3.5. Segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978: La Sala Superior	44
--	----

1.3.6. Código Fiscal de la Federación del 1 de abril de 1983	45
--	----

1.3.7. Reformas de 1988 al Código Fiscal de la Federación y a su Ley Orgánica	46
---	----

1.3.8. Reforma al Código Fiscal de la Federación en 1993, aplicación de los tratados internacionales	48
--	----

1.3.9. Tercera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y su evolución a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	49
1.3.10. Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1994 y la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión	52
1.3.11. El naciente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	54
1.3.12. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo creada en 2005	55
1.3.13. Ley actual. Cuarta Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus reformas. La evolución a los juicios en línea.	57
1.4. Naturaleza jurídica.	58
1.4.1. Tribunal contencioso administrativo...	61
1.4.2. ...dotado de plena autonomía para dictar sus fallos...	64
1.4.3. ...con la organización y atribuciones que su Ley orgánica establece.	65
1.5. La Justicia Fiscal en México.	66

CAPÍTULO 2.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL. 73

2.1. Organización administrativa.	74
2.1.1. División territorial	77
2.1.2. La Sala Superior	81
2.1.3. Las Salas Regionales	81
2.1.4. Las Salas Especializadas	82
2.1.5. La Junta de Gobierno y Administración	83
2.1.6. El Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa.	83
2.2. Su incorporación y dependencia en el poder ejecutivo.	84

2.3. Nombramiento y elección de los magistrados del tribunal.	89
2.4. Las sentencias y fallos del tribunal.	92
2.4.1. Efectos de la sentencia	96
2.4.2. Definitividad de la sentencia	98
2.4.3. Aclaración de sentencia y la excitativa de justicia . .	98
2.5. Alcances de sus decisiones.	99
2.5.1. Plazo para el cumplimiento de la sentencia	101
2.5.2. Cumplimiento de la sentencia.	101
2.5.3. Medios de defensa contra la resolución del juzgador.	104
2.6. Tribunal administrativo ¿jurisdiccional?	105
2.7. ¿Tribunal de simple anulación o de plena jurisdicción?	111
2.7.1. El contencioso de interpretación y apreciación de la legalidad	113
2.7.2. El contencioso de represión	114
2.7.3. El contencioso de anulación u objetivo	115
2.7.4. El contencioso de plena jurisdicción	116
2.7.5. Diferencias entre la simple anulación y la plena jurisdicción	116
2.7.6. ¿Y nuestro Tribunal?	118
2.8. La división de poderes y el monopolio jurisdiccional del poder judicial.	120
2.8.1. La división de poderes en la (in)experiencia mexicana	124
2.8.2. La jurisdicción también se monopoliza, el poder judicial como dueño de la justicia	128

CAPÍTULO 3.

AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	135
3.1. El retraso en la justicia por la inadecuada solución en las últimas instancias.	135
3.2. La especialización de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa y de sus respectivas salas regionales.	149
3.3. La Dualidad Jurisdiccional: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus respectivas salas regionales como únicas instancias para dirimir controversias en materia fiscal.	156
3.4. Las resoluciones de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como definitivas e inatacables.	164
3.4.1. La jurisprudencia del TFJFA	167
3.4.2. Jurisprudencia efectiva y única del Tribunal	169
3.5. Reformas a las leyes respectivas.	171
3.5.1. Exposición de Motivos	171
3.5.2. Consideraciones finales	174
Conclusiones.	179
Fuentes de Consulta.	185

(A manera de) Introducción.

No es la forma de gobierno lo que constituye la felicidad de una nación, sino las virtudes de los jefes y de los magistrados.

Aristóteles

En México como en muchas otras naciones, uno de los principales problemas a los que se enfrenta la sociedad y los individuos en lo particular, es la ineficiencia e ineficacia de los tribunales que tendrían como único fin, dirimir las controversias suscitadas en sus respectivas áreas, de la mejor manera y en la brevedad posible. Sin embargo, una serie de errores estructurales, aunado a la torpeza, ignorancia, desidia, arrogancia o ineptitud de muchos de los funcionarios encargados de dichos tribunales, incluidos muchos jueces, desestabilizan la función primordial y originan un letargo en la solución de conflictos, lo que pone en entredicho la garantía constitucional del artículo 17 de recibir una justicia pronta y expedita.

A lo anterior debemos agregarle que la inexperiencia en el área de quienes resuelven controversias, alenta aún más, dicho retraso en la solución de conflictos, lo que origina que la justicia, por absurdo, sea injusta. Y esto es así, porque no existe una carrera auténtica para ser juez, sumado a ello el nombramiento de magistrados, que la mayoría de las veces se debe a pago de favores, compadrazgos y servilismos, evita que se nombre a las personas mejor preparadas para ocupar los cargos encomendados y brindar así, una mayor confianza y efectividad en la impartición de justicia.

Esto se agrava aun más, cuando no existe un marco jurídico efectivo que permita brindar la seguridad y la confianza en las decisiones que, al final, siempre terminan en un tribunal del poder judicial, que tiene el poder de cambiar radicalmente el sentido de la sentencia obtenida. Ello no sería problema si quienes juzgan en esos casos, fueran personas capacitadas en el área y con los conocimientos suficientes en la materia.

Capítulo 1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Todos somos iguales ante la ley, pero no ante los encargados de aplicarla.
Stanislaw Ferzy Lec

Sumario: 1.1. Origen. 1.2. Antecedentes. 1.3. Evolución. 1.4. Naturaleza jurídica. 1.5. La Justicia Fiscal en México.

La justicia mexicana es fascinante. Ha sido objeto de estudio en diversos países, dicen que tenemos un marco jurídico con un contenido excelente y que prevemos todo. Sistema jurisdiccional híbrido, señalan. La realidad es que mientras más extensa es la legislación de un país como el nuestro, más grande es su nivel de corrupción, pues tales leyes surgen para prevenir la cantidad de recovecos y lagunas legales imperantes en las que impunemente se desenvuelven los criminales para cometer sus fechorías. Un crimen considerando como tal, el buscar el beneficio propio, por cualquier medio, dentro del mismo marco jurídico en perjuicio de los demás.

La administración pública es el principal afectado, pues quienes detentan un cargo público adquieren poderes inconmensurables que permiten abusar de ellos. El freno que se ha encontrado y que ha funcionado con asombro de propios y extraños fue precisamente dado dentro del seno mismo de la Administración y fue el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy conocido como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero su camino ha sido largo, complicado, criticado y en ocasiones obstaculizado, por lo que es primordial conocerlo para saber de que está hecho y cual es su situación actual. Entender el objeto de estudio, conocerlo y recorrerlo es siempre primordial para cualquier investigación que se jacte de ser seria.

Derivado de ello es que surgió la necesidad de hacer esta investigación que ahora está en tus manos, lector, lectora querida, porque más allá de una simple tesis con la que pretendo obtener el título de licenciatura, busco incidir en quienes la lean, que se preocupen y extiendan la voz de que es necesario darle completa autonomía e independencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para evitar el retraso innecesario en el cumplimiento de sus sentencias que a veces terminan sin ser suyas, sobre todo cuando un Tribunal Colegiado decide cambiar el sentido de sus fallos y deja en estado de indefensión a los particulares.

Mucho se ha pensado que una solución sería, que el Tribunal formara parte del poder judicial, lo cual no deja de ser descabellado. El Tribunal ha dado muestras de ser un órgano efectivo en sus resoluciones y capacidad de respuesta, al estar alejado de un poder con rezago en los casos que se le presentan. El Tribunal al final queda siempre ligado, a través de la figura del recurso de Amparo, al poder judicial. No considero viable aumentar la carga de trabajo a un poder que en la práctica, enloquece por la cantidad de controversias que todos los días le aumentan, por lo que en muchos casos resuelve mal.

La solución está en una auténtica jurisdicción e independencia efectiva. En sus decisiones inatacables, salvo en claras violaciones al procedimiento o a los derechos humanos como un primer paso, pero con el objetivo de lograr una dualidad jurisdiccional, que separe definitivamente la materia de derecho privado con el derecho público. Necesitamos un Tribunal que tenga las herramientas suficientes para hacer cumplir sus resoluciones. Un Tribunal que pueda emitir jurisprudencia brillante y exhaustiva y que sea obligatoria, sin que sea controvertida después por una Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un Tribunal que cumpla con el ejercicio que le fue encomendado: impartir justicia en las controversias que le sean planteadas, y que brinde confianza a quienes acuden a él.

Esta tesis demuestra que es posible, de acuerdo a las conclusiones que se obtienen.

1.1. ORIGEN.

Hasta el año de 1936, en que se dicta la Ley de Justicia Fiscal, los procedimientos de oposición estaban definidos en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; la gente todavía manejó la última ley porfirista de la tesorería de 1910, que hablaba del juicio sumario de oposición, el cual se conservó en una ley posterior de 1932. Pero en realidad este juicio sumario se olvidó, cayó en desuso, porque la Suprema Corte hasta el año de 1929, sostuvo el criterio de que un particular podía impugnar un acto de autoridad directamente por medio del juicio de amparo independientemente de que hubiera otros recursos para atacar esa decisión, así que los particulares, particularmente sus abogados, se acostumbraron a que el juicio de amparo les diese las defensas que ellos necesitaban y que eran muy eficaces, por el galimatías que representaban las leyes fiscales y hacendarias.

Una nueva etapa de bonanza iba a escribirse en la historia de nuestro país con la llegada de Lázaro Cárdenas a la silla presidencial. Con el “Plan Sexenal” como plataforma, Cárdenas emprende una campaña electoral de amplitud geográfica y social, inusitadas en 1933. Un año después de iniciada la campaña, Lázaro Cárdenas toma posesión de la presidencia el 1 de diciembre de 1934, lo que dio inicio a una forma, inédita hasta entonces, de ejercer el poder por parte del Ejecutivo.¹ Inspirado en una verdadera austeridad republicana y acorde con un país de enormes desigualdades y carencias, Cárdenas ordenó entre muchas otras cosas, la reducción del sueldo del Presidente a la mitad de lo estipulado oficialmente, la clausura de los casinos y, sobre todo, la práctica cotidiana de recibir en Palacio Nacional a obreros y campesinos durante una hora diaria para atender sus quejas y oír sus puntos de vista.

En su gobierno se crearon muchas de las instituciones que hoy en día siguen vigentes, creó muchas escuelas primarias, las escuelas de hijos del

¹ Cfr. COSÍO VILLEGAS, Daniel (*et al.*). *Historia Mínima de México*, 2a edición, México: El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2001, p.152

personal del ejército, las regionales campesinas y otras instituciones de estudios y centros de investigación científica y tecnológica. Reunió bajo una sola dirección todos los planteles de enseñanza técnica e industrial y formó así el Instituto Politécnico Nacional. Fundó el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Escuela Nacional de Educación Física, el Consejo Técnico de Educación Agrícola; aumentó el subsidio a la Universidad Nacional y respetó su autonomía y fundó el Departamento de asuntos Indígenas. Así mismo se expropió el petróleo de las empresas extranjeras, lo que le valió un conflicto con Inglaterra y Estados Unidos principalmente, sin embargo, Cárdenas resolvió como un verdadero estadista y no precisamente como un militar.

En la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, también se gestaba un importante desarrollo académico y de investigación jurídica. Sobra destacar que el poder público estaba fuertemente vinculado con la Universidad, por la cantidad de funcionarios egresados de la Máxima Casa de Estudios y que ya sea como investigadores o como docentes, seguían unidos a la UNAM. Y fue precisamente un profesor en la materia de Garantías y Amparo de la Facultad de Derecho, Narciso Bassols, entonces titular también de la Secretaría de Hacienda, que le propuso a otro memorable profesor y Jefe del Departamento Consultivo de Hacienda, Antonio Carrillo Flores, el estudio de las modificaciones que convenía introducir a la Ley de la Tesorería de la Federación. Ante esta oportunidad histórica que no podía dejar pasar desapercibida, Carrillo Flores sugirió la creación de un procedimiento que fuera más moderno, rápido y sobretodo eficaz, que sustituyera al juicio sumario de oposición; ello a cargo de un Tribunal Administrativo especializado e independiente.²

En esta época era escaso, sino es que nulo, el estudio del derecho administrativo tal como lo conocemos actualmente, lo cual se veía reflejado en las

² Cfr. LANDEROS ÁLAMO, Francisco. *Semblanza del Tribunal Fiscal de la Federación y de sus Primeros Integrantes*, en *Tribunal Fiscal de la Federación: 45 años al Servicio de México*, Tomo II, México: TFF, 1982, p.418

instituciones existentes: el Jurado de Infracciones Fiscales y La Junta Revisora, que se ocupaba de resolver controversias que se suscitaban en contra de los fallos de las Juntas Calificadoras del Impuesto Sobre la Renta. La entonces vigente Ley de la Tesorería de la Federación, regulaba un Juicio Sumario de Oposición en contra del cobro coactivo de los créditos fiscales. Todo esto sin embargo era un avance importante dentro del poder ejecutivo.

Y es en la esfera de ese Poder Ejecutivo que en diciembre de 1934, Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, propusieron a Cárdenas, a través de su visionario Secretario de Hacienda, Narciso Bassols Batalla, la necesidad de crear un Tribunal Administrativo que recogiera toda la experiencia de la legislación extranjera y se armonizara con la legislación del país. En entrevista televisiva de esa época, Alfonso Cortina Gutiérrez señaló: *“Realmente el Tribunal Fiscal tuvo un origen claramente francés; la inspiración de este órgano de jurisdicción administrativa es esencialmente de origen francés, pero había que respetar la estructura constitucional de México. Se estudió el desarrollo en Francia del contencioso administrativo. Estuvimos muy influenciados por este sistema de jurisdicción administrativa, aun cuando naturalmente no fue adoptado literalmente ni copiado a letra, sino ajustado a la organización constitucional de nuestro país y ajustado también a las realidades prácticas”*³

El 30 de diciembre de 1935, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en dicha fecha, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al General Cárdenas en su calidad de Presidente de la República, “para la organización de los servicios públicos hacendarios”⁴. Esta era una oportunidad única que no pasó desapercibida por el Gobierno Federal, por lo que el Secretario Bassols integró la comisión para estudiar y posteriormente

³ Extraído de la tesis de jurisprudencia: **AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS.** Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XI, Marzo de 2000; Pág. 131

⁴ ARREOLA ORTÍZ, Leopoldo R. *La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación*, en *Tribunal Fiscal de la Federación: 45 años al Servicio de México*, Tomo II, México: TFF, 1982, p.165

recomendar la creación de un tribunal administrativo en materia fiscal que estuviera dentro del marco del Poder Ejecutivo. Tal comisión se integró por los mismos abogados que le hicieron dicha propuesta. El enfrentamiento del presidente Cárdenas con el general Calles, hizo que el 15 de junio de 1935, Narciso Bassols presentara su renuncia al gabinete 'por lealtad al general Calles', con quien se le relacionaba ideológicamente, por lo que el fruto de dicho proyecto ya no pudo disfrutarlo.

Es en 1936, ya con el nuevo Secretario Eduardo Suárez, que la comisión entregó el proyecto terminado para su discusión y eventual aprobación, y que no era otro que el original de la Ley de Justicia Fiscal, la cual proponía la creación de un Órgano Autónomo no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, con la intención de corregir los errores de la Administración a través de un procedimiento cuya sentencia pudiera impugnarse en la Vía del Amparo.

Así es como sin demora, se entregó al Presidente Cárdenas el proyecto, quien de inmediato ordenó, el 27 de agosto de 1936 y en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el mencionado Decreto, la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del mismo año, por lo que dio nacimiento al Tribunal Fiscal de la Federación, gracias a la entrada en vigor de la Ley señalada el primero de enero de 1937.⁵ Ello por supuesto con el enorme aporte de la comisión señalada. Con el nacimiento del Tribunal, también nació su Revista bajo la dirección de Daniel J. Bello.

El secretario Suárez, en el acto de inauguración solemne en el Salón Rojo de la Secretaría de Hacienda, señaló en su discurso dirigido a los Magistrados del naciente Tribunal: *"...en beneficio general deben buscarse los medios que lleven a la consideración independiente e imparcial de los asuntos lo que llegará a*

⁵ Cfr. HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, México: Compañía Editorial Continental, 1961, p. 49

alcanzarse aplicando la ley por un idóneo personal que llena tanto las condiciones morales necesarias como amplios conocimientos especializados en tan difícil materia.(...) De su eficaz labor dependerá la posibilidad de ampliar las facultades del mismo o dar vida a nuevos organismos cuyo funcionamiento establecerá las firmes bases en que deben apoyarse en este orden las relaciones de los particulares con el Gobierno.(...) El Gobierno espera que ustedes empeñarán su propio prestigio y convicciones personales para inmunizar al Tribunal del contacto impuro de los traficantes de la justicia siempre en acecho constituyendo ya un excelente indicio el que en el reglamento por ustedes formulado se establezca la prohibición de escuchar a las partes fuera de las audiencias ni recibir documentos de las mismas.”⁶

El licenciado Octavio R. Velasco, en representación de los magistrados contestó a su vez al Secretario Suárez con unas breves palabras, destacando lo siguiente: *“El Tribunal Fiscal de la Federación(...) espera responder a los altos propósitos que el Gobierno de la República persiguió al establecerlo: que no fueran otros que los de asegurar la justicia y la equidad en las relaciones del fisco con los particulares. Mis compañeros y yo sabemos que la única explicación de la existencia de este cuerpo radica en el exacto cumplimiento de la ley; que nunca deberemos ni podremos pretender que sobre ésta prevalezca consideración alguna, pues que todo interés, inclusive el interés del Estado, desaparece tan pronto como el derecho se quebranta.”⁷*

Es así que en punto de las 10 horas en dicha sede, rindieron protesta de ley, los miembros del naciente Tribunal Fiscal de la Federación y al día siguiente se reunieron en su primera sesión oficial en las calles de Venezuela No. 8 en la colonia Centro, y se nombro al Presidente de dicha instancia, cuya responsabilidad cayó en el citado Octavio R. Velasco. El Tribunal quedó integrado por cinco Salas con tres magistrados cada una. La Primera Sala quedó compuesta

⁶ *“Inició sus labores el Tribunal Fiscal”, El Nacional, Segunda Época, Año VIII, Tomo XV, No. 2758. México DF, viernes 1 de enero de 1937, Primera Sección, pp. 1 y 2.*

⁷ *Ídem.*

de los Licenciados Octavio R. Velasco, Manuel Sánchez Cuén y Mariano Azuela; la Segunda Sala por los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Fernando López Cárdenas e Ignacio Navarro; la Tercera por los Licenciados Alfonso Cortina Gutiérrez, José Alfaro Pérez y Rafael Villagómez; la Cuarta por los Licenciados Generoso Chapa Garza, Guillermo López Velarde y Ángel González de la Vega; y la Quinta Sala por los Licenciados Moisés Huerta, Jesús Martínez García y Juvencio Ibarra. El Tribunal podía actuar en Pleno o a través de sus respectivas Salas.

La Ley de Justicia Fiscal otorgó competencia, como su nombre lo indica, en materia estrictamente fiscal, por lo que dicho Tribunal solo conocía de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales, así mismo, en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, se respetó el juicio de amparo como última instancia, sin embargo se precisó que el nuevo estatuto no significaba otra cosa sino que en la materia tributaria se abandonaba, por inconveniente, una posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos. Esto significó que dado que existía la sujeción a los tribunales federales en vía de amparo, nada se oponía a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la administración activa, no lo fueran del Poder Judicial.

Las críticas no se hicieron esperar, hubo gente que opinaba que el carácter del Tribunal crearía una nueva rama del Derecho, puesto que al estar consagrado por entero a crear antecedentes de tal naturaleza, en el curso de sus gestiones, las leyes hacendarias y las obligaciones de los causantes serían depuradas de los equívocos y falsas interpretaciones sobre responsabilidades y penas, lo que garantizaría el bienestar general, confianza en el Estado y una mejora en las leyes hacendarias. Las voces en contra sin embargo, arremetieron con todo, argumentando que era una flagrante violación a la Constitución del país y a sus instituciones, al mismo tiempo que violaba la voluntad del pueblo al ser el Ejecutivo, juez y parte en los juicios que se ventilarían en el tribunal.

La exposición de motivos de la ley, elaborada por los mismos magistrados redactores, no dejó lugar a dudas de la viabilidad del Tribunal y en un brillante argumento, derrumbó todas las dudas acerca de la constitucionalidad de su origen. Argumentó primero con la Jurisprudencia de la Corte, que es problema de ley secundaria el de organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas. Ya en este plano, es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor que presente inferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas; sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el periodo oficioso y el periodo contencioso, que es el que tendrá a su cargo el tribunal.⁸

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

⁸ *Cfr. Exposición de Motivos* de la *Ley de Justicia Fiscal* de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.

No es intención citar aquí el contenido completo de la Ley de Justicia Fiscal y menos su exposición de motivos, sin embargo es importante detallar el contenido de dicha ley, por lo menos de manera general. El tribunal pronunciaría solo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero dicho fallo tendría que indicar de manera concreta en qué sentido debería dictar una nueva resolución la autoridad fiscal. Así pues el tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Los juicios en todo caso eran de nulidad, simples juicios declarativos, aunque en ocasiones llevaba implícita la posibilidad de una condena, pero la exposición de motivos fue muy clara al señalar que el Tribunal no estaba dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del multicitado Tribunal, se debían combatir mediante el juicio de amparo, donde solo se discutía la posibilidad material o jurídica de la ejecución.

Cabe destacar que con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, se buscó el nacimiento y su consecuente desenvolvimiento, de un órgano de justicia administrativa que prestigiara a México, como lo hacían los respectivos tribunales homólogos, de otras partes del mundo. Por ello, se dio libertad al Pleno del Tribunal, para que dictara sus normas para la organización administrativa del organismo y todavía más, no se modificara en plazos breves, pues las deficiencias del Tribunal serían subsanadas con la jurisprudencia del propio tribunal.

Así fue que en 58 artículos de la Ley y 6 transitorios, el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas y sus secretarios Eduardo Suárez y Silvestre Guerrero, de Hacienda y Gobernación respectivamente, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional, vigente hasta nuestros días, dieron vida a un área del derecho que con el tiempo, se ha convertido en pilar del sistema jurídico mexicano y que merece el respeto de la mayoría de los ciudadanos. El camino para llegar a ello, no fue fácil, y requirió antes del trabajo de muchos, muchísimos años, que son los antecedentes que dieron origen al sistema jurídico no solo en México, sino en todo el mundo.

1.2. ANTECEDENTES.

Aunque la historia inicia mucho antes, es en Grecia en donde surgen las primeras características del Estado moderno, principalmente en el aspecto que se tenía del respeto a la ley y la necesaria división de poderes. Aristóteles es el primer impulsor de una división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁹ Aristóteles considera y supone la posibilidad de autolimitación del poder para evitar el abuso, lo que considero ingenuo, pues la buena intención es casi imposible cuando se enfrenta al poder. La idea de un Estado puede advertirse en las diferentes etapas de la antigua Roma, desde la época de los Reyes, que termina con Tarquino el Soberbio y da origen a la República, que termina con el nacimiento del enorme Imperio Romano, lo que trae una colonización impresionante en todo el mundo entonces conocido, pero al mismo tiempo da pie al nacimiento de la etapa más oscura, conocida como Edad Media.

La evolución de los Derechos sin embargo, comienza con el documento más antiguo que existe y del cual se toma en cuenta para las futuras Constituciones, este documento es la Carta Magna, que no firma el rey Ricardo Corazón de León, como comúnmente se cree, sino Juan Sin Tierra, obligado por el pueblo a orillas del Río Támesis, cerca del Castillo de Windsor, el 15 de junio de 1215¹⁰. Una de las cláusulas más importantes de dicho documento, es lo que hoy conocemos como el Habeas Corpus, que es el origen natural y antecedente directo del Juicio de Amparo.

Muy pronto apareció una lucha entre el papado y los reyes por el poder público, se piensa que la Iglesia no debe ser responsable de dirigir el rumbo de las naciones, sino el mismo Estado, un desmesurado grupo de pensadores comienza a surgir de todas partes del mundo Rousseau, Voltaire, Montesquieu, Maquiavelo, Hobbes, Locke, entre otros, y la mayoría coincide en lo mismo: al pueblo y a nadie

⁹ Aristóteles estudia el tema a profundidad en su libro *Política*, donde señala que desde Solón, ya se hablaba de la división de poderes; véase: **ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea; Política***, 20a edición, México: Porrúa, 2004

¹⁰ **VENEGAS TREJO, Fernando. *Apuntes del Curso de Derecho Constitucional I***, tercer semestre, México-Ciudad Universitaria: Facultad de Derecho- UNAM, Inédito, 2003.

más le debe ser conferida la decisión de cómo ha de dirigirse la vida política; esto sumado al despotismo de los gobernantes y las condiciones pésimas de vida en las que se encuentran sometidas las clases sociales bajas. El Renacimiento les da la razón; es el principio del fin del poder eclesiástico y con ello se marca el rumbo del Estado Moderno.

En el siglo XVIII se produce La Ilustración que trae consigo un movimiento ideológico que va a revolucionar el pensamiento jurídico de entonces. Son dos sucesos realmente trascendentes para el mundo los que dan origen al régimen en el que actualmente vivimos: la Revolución Industrial inglesa y la Ideología francesa que resulta de la Revolución de Francia.

Es en la misma Inglaterra, otra vez, en donde se da el primer paso a la modernización con la denominada Revolución Industrial, que no es otra cosa que modificaciones técnicas en la industria que comenzó en la textil y continuó en la metalúrgica y la de las comunicaciones, principalmente en la de transporte. Dichas modificaciones permitieron crear grandes volúmenes en productos que más tarde, comenzarían por dar pie a la llamada globalización.

La segunda causa importante es la llamada Revolución Francesa, que dio pauta a las revoluciones de distintas partes del mundo. Bajo el lema de Igualdad, Libertad y Fraternidad, la clase burguesa buscó por todos los medios beneficiarse de las modificaciones técnicas de la industria mejorada que ofrecía Inglaterra. Para ello necesitaba mano obrera que le resultara productiva y a bajo costo. La gente sin embargo todavía no era completamente libre, pues eran siervos del rey, cosa que limitaba las intenciones de los burgueses de pactar libremente con ellos sus fines laborales y aprovecharse de eso. Así dio origen a la caída de los reyes europeos con el argumento de que para gobernar, es necesario un gobierno y no un rey. La Revolución Francesa, a pesar de que representa un avance trascendental y significativo en el mundo en busca de libertad absoluta, benefició a la nueva clase social burguesa que se adueñó del poder público. Así nació básicamente el capitalismo, no sin antes dar un documento llamado Declaración

Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, que significó el parteaguas en materia de derechos humanos.

Así las cosas, América no iba a ser la excepción en la evolución que empezó con los artículos de la Confederación que se dan en 1776 en las entonces trece colonias inglesas, los que son de suma importancia para los Estados Unidos, pues con base en ese documento declara su independencia a Gran Bretaña en 1777. México tomaría, muchos años después, el modelo de Constitución de Estados Unidos de 1787, de manera casi íntegra, por lo tanto se vuelve republicano, federal y le copia, basado en el pensamiento de Montesquieu, la división de poderes.¹¹

1.2.1. *El Estado Moderno y sus Gobernados: El Contencioso Administrativo.*

La tendencia al abuso del poder siempre ha caracterizado a quienes lo detentan. El transcurso de los años ha demostrado que, pese al derrocamiento de los reinados en donde el despotismo de los soberanos era incontenible, las nuevas organizaciones no han sido la excepción. Tanto el reinado antiguo como el Estado moderno, tienen matices de corrupción en diferentes niveles. Los pueblos, sin embargo, siempre han luchado por vencer a los tiranos y verdugos que llegan al poder y lo ejercen con represiones y terror. Cuando los pueblos logran vencer, las ideas de libertad y de justicia por los que luchan, las depositan en leyes que pretenden ser efectivas y positivas.

Siempre se ha buscado que las leyes que regulen esta relación entre la autoridad y el gobernado, la fortalezcan y respete los principios constitucionales, pero la historia da la razón de que la arbitrariedad y el abuso de poder siempre se hacen presentes, por ello el actuar de los titulares del poder ejecutivo con el paso

¹¹ Gran parte del pensamiento estadounidense pero sobre todo del origen del federalismo, se ve claramente reflejado en HAMILTON, MADISON. JAY. *El Federalista*, México: FCE, 1998, cuya recopilación de artículos nos permiten conocer su proceso constitucionalista; también es importante señalar el peso ideológico del Barón de Montesquieu véase para ello: *Del Espíritu de Las Leyes*, México: Porrúa, 2001, para ahondar más sobre estos temas.

del tiempo se ha ido limitando en sus facultades, no pueden hacer más de lo que las leyes le permiten y están obligados a respetarlas, ese dique que se ha impuesto es precisamente el Estado de Derecho, y es regulado por la justicia administrativa. Nadie, en tanto es sujeto de derechos y obligaciones frente a la ley, puede violarla o dejar de cumplirla con impunidad, sin embargo la sociedad no ve con buenos ojos que eso se quede únicamente en ley. Tal desconfianza determina la necesidad de proveer a los administrados de medios jurídicos de defensa que prevengan o remedien, cualquier agravio a sus derechos e intereses.

El poder y el Derecho son manifestaciones del hombre que se proyecta a través de la historia en busca de su libertad, que en diversas épocas ha visto amenazada y afectada, pero sin cejar en su intento ha insistido en su destino, y su destino es la libertad. Y es aquí donde la autoridad, instituida para preservar la libertad, toma parte de ella para existir: consume lo que protege, con el riesgo de llegar a extinguir la razón de su existencia; y es aquí cuando resulta indispensable el establecimiento de los medios para la protección de la libertad, como la tutela jurisdiccional; y es aquí cuando aparece el Contencioso Administrativo para resolver las controversias que produce el órgano de autoridad cuando su actuación lesiona los intereses jurídicos de los gobernados.¹²

La idea generalizada concibe al Contencioso Administrativo como el procedimiento que se realiza ante un órgano jurisdiccional para resolver una controversia generada por un acto de la Administración Pública que afecta los intereses, jurídicos o legítimos, de un gobernado. Para el control de los actos de las autoridades administrativas, existen diversas vías y procedimientos que en los países de formación cultural europea, se pretende clasificar en dos grandes sistemas: el anglosajón y el francés. En uno, predomina la intervención judicial y en el otro la autodeterminación administrativa¹³. Por una parte, la concepción

¹² Cfr. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio y DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, *Presentación sobre la Justicia Contencioso Administrativa en Europa*, en: *Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, México: Tribunal Fiscal de la Federación, 1997, t. III, p. 49

¹³ Cfr. HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. *Op. Cit.*, p.13 y ss.

anglosajona que es estrictamente una división de funciones, para ubicar a cada una de ellas a cargo de diferentes órganos, y por la otra, la interpretación francesa del principio de la división de poderes, que separa tajantemente a los órganos, con la delimitación de sus funciones, para evitar la supremacía de uno sobre otro. De esta manera se producen diversos sistemas para la solución de las controversias generadas por la afectación de la esfera jurídica de los gobernados, por la actuación de los órganos administrativos, aunque al final lo que realmente importa es que los particulares cuenten con algún medio que les garantice el arribo a la justicia administrativa.

Conforme a lo ya señalado, el control de la administración pública se puede estructurar histórica y lógicamente en dos tipos: el de la jurisdicción única, atribuida en forma exclusiva al Poder Judicial, llamado sistema anglosajón, o a órganos independientes de cualquier poder como el sistema alemán; y el de doble jurisdicción llamado también sistema francés o continental europeo, en que la competencia queda distribuida entre tribunales administrativos especializados y el Poder Judicial.¹⁴

El primer sistema, se identifica porque el Contencioso Administrativo queda a cargo de órganos ubicados dentro del ámbito del Poder Judicial. Dentro de este sistema, en la esfera de la Administración Pública existen diversos organismos que tienen asignada una función jurisdiccional, los cuales han sido identificados en forma genérica como Tribunales Administrativos, creados al margen de los civiles y penales. para que se mantenga el sistema de contrapesos que claramente indica la Constitución de los Estados Unidos, el cual, junto con Gran Bretaña, son los principales países con esa tradición jurídica.

El Sistema Alemán tiene como característica principal que la solución de controversias generadas por la actuación de los órganos de gobierno, que afecten la esfera jurídica de los particulares, se atribuye a tribunales especializados que no se encuentran adscritos a ningún poder en particular. Antes de su creación, el

¹⁴ Cfr. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio y DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, *Op. Cit.*, p.54

Contencioso Administrativo se encontraba a cargo de la propia administración, pero paulatinamente se fueron estableciendo diversos órganos para el conocimiento de lo Contencioso Administrativo, por lo que puede ser un gran ejemplo a seguir en los demás países.

Caso aparte merece el sistema Francés. Su origen está marcado por el absolutismo monárquico de los reyes de Francia, cuya apogeo fue resumido por el entonces Luis XIV, el llamado Rey Sol, quien se atrevió a afirmar: “el Estado soy yo”. Esta forma tiránica de gobierno aunado a la pobreza del país, la transformación de las máquinas con la Revolución Industrial y los ideales de la Ilustración, motivaron grandes transformaciones de consecuencias inusitadas en el mundo entero. Derrotado el absolutismo monárquico, pese a las fallidas restauraciones imperiales, y culminada la Revolución Francesa en 1789, se esparció por Europa primero y luego en el resto del mundo, la ahora llamada República, dirigida hacia la protección del individuo contra toda forma de gobierno tiránico, la aún vigente Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la consagración de la soberanía, el principio de la supremacía constitucional, la separación de los tres poderes públicos, la proclamación de libertad, igualdad y fraternidad, todo ello, no fue otra cosa sino la desconfiada reacción contra el abuso de los gobernantes en todas sus posibles manifestaciones.

Cierto es que el Consejo de Estado no nació con la Revolución, pues ya existía en el antiguo régimen como Consejo del Rey; pero los principios revolucionarios de 1789, encontraron en él la necesaria comprensión y receptividad así como el empuje indispensable en los más indispensables momentos de la historia republicana francesa.¹⁵ Esos momentos son dos: el de la creación o restauración del Consejo de Estado por Bonaparte en la Constitución del 22 frimario año III de la Revolución el 15 de diciembre de 1799, y el del comienzo de una verdadera y auténtica jurisdicción contencioso-administrativa por

¹⁵ Cfr. FARÍAS MATA, Luis H. *El Consejo de Estado Francés: Juez de la Administración Pública y garante de la continuidad revolucionaria* (sic), en: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, No. 78, Venezuela: Universidad Central, p. 12 y ss.

parte del Consejo de Estado de la III República, luego de la Ley del 24 de mayo de 1872, ambos momentos son las piezas maestras de todo el sistema jurídico de organización y control de la Administración Pública que emana directamente de la Revolución de 1789.

Pero la creación formal del Consejo de Estado, como creador del Derecho Administrativo y garante de la continuidad revolucionaria de Francia, ha tenido repercusiones en las legislaciones de diversos países del mundo como Suiza, Portugal, Italia, Bélgica, Grecia, Países Bajos, Luxemburgo, Suecia, Polonia, Finlandia o Rusia, aunque particularmente en América Latina, donde países como Venezuela, Uruguay, Chile, Colombia, Ecuador, Perú e inclusive Cuba, en una modalidad un tanto distinta, pues funciona como una Comisión Permanente del legislativo entre sus periodos de sesiones, han adoptado la función del Consejo de Estado, por lo que hoy en día encontramos un cúmulo de Tribunales Administrativos inspirados en el célebre Consejo de Estado Francés, los cuales ya no persiguen fundamentalmente salvaguardar, como en su origen la división de poderes, sino que se han constituido en una jurisdicción especializada. Inclusive países de sistema anglosajón, han adoptado medidas que amoldan con sus respectivas variantes, con este sistema. De esta manera, México también se vió influido con el nacimiento del Consejo de Estado y adoptó con cierta reticencia primero, pero con gran talante después, el sistema Contencioso Administrativo Francés.

1.2.2. Evolución Jurídica Constitucional y Administrativa en México.

La llegada de los ibéricos al continente americano y sus deseos irremediabiles de saqueo, provocaron la destrucción de muchas civilizaciones llenas de esplendor. Con la colonización, la muerte de diversas culturas fue irremediable. Así, se impuso a los colonizados las leyes españolas y el gobierno monárquico de la España católica y se le llamó al territorio Nueva España, se respetó sin embargo la vigencia de las primitivas costumbres de los “aborígenes sometidos, en tanto no estuvieran en contradicción con los intereses supremos del

Estado Colonizador y esa fue la recopilación de las Leyes de Indias¹⁶.

El primer antecedente que tenemos en nuestro país en materia administrativa, por los excesos de los saqueadores en los territorios de la Nueva España, llevaron al rey Carlos V a crear en Burgos, el 13 de diciembre de 1527, la “Primera Real Audiencia y Chancillería de la gran Ciudad de Tenochtitlán México” para un mejor control de las tierras y de los bienes descubiertos. Sobre las primeras autoridades tributarias, sabemos que el Tribunal de la Hacienda Real y El Tribunal de Contadores eran los encargados de llevar la vigilancia y contabilidad de los impuestos que pagaban los vasallos, si intervenían aspectos netamente jurídicos, la controversia debía ser resuelta por la Segunda Real Audiencia de México, la cual resolvía una especie de reclamación, llamada de apelación o agravio, instalada en 1540, para que cuando algún vasallo viese afectados sus escasos derechos, por el pago de los tributos al Tribunal de la Hacienda Real, pudiera reclamar de una forma sumaria.¹⁷ La Segunda Real Audiencia es el antecedente más remoto que conocemos del primer Tribunal Fiscal que puede llamarse de esa manera.

Desde la conquista de México, y hasta su independencia en 1810, el derecho tributario señalado, fue el que imperó.¹⁸ Son casi tres siglos de colonialismo en el que México se ve sumergido bajo el yugo español, sin embargo, la evolución ideológica de Europa comienza a establecer las bases para la creación de documentos en los cuales se establecieron derechos a los ciudadanos. Las ideas de soberanía, división de poderes y la más importante: que el poder devenía de la voluntad no de Dios, y sí del pueblo, comienzan a expandirse por el mundo.

¹⁶ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México: Porrúa-UNAM, 1999, p.212

¹⁷ Cfr. GONZÁLEZ HERMOSILLO FARÍAS, Óscar. *El Tribunal Fiscal de la Federación Antecedentes en la Colonia*, en: *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años al Servicio de México*, México: Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo III, 1982, p. 100 y ss.

¹⁸ Cfr. CARRILO FLORES, Antonio. *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, actualizado con el título: *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª edición, México: Porrúa, 1973, p. 167

España no es ajena a la situación de la revolución ideológica, ni a las influencias de Francia en el mundo en la época de Napoleón. Ello suscitó, entre otras cosas, el origen de la primera constitución española que terminaba con la monarquía y abría paso a un nuevo Estado con ciudadanos y no con súbditos a la corona. México en ese momento histórico tan importante, decide que debe independizarse del imperio español. En 1812 la Constitución de Cádiz comienza a tomar vigencia en España, la Nueva España deja de ser un virreinato y se vuelve una provincia de ultramar, esta Constitución crea el Consejo de Estado como único Consejo del Rey, para ser oído en los asuntos gubernativos, pero no marcó el procedimiento que debería seguirse en los Contenciosos-Administrativos. Morelos convoca a la creación de un Congreso Constituyente, éste comienza en Chilpancingo Guerrero y termina en Apatzingán Michoacán el 4 de octubre de 1814 a la cual se le denominó Constitución de Apatzingán.¹⁹ Esta constitución es importante en la evolución constitucional mexicana porque a pesar de que nunca fue reconocida como oficial ni se estableció su vigencia, es la primera en México que reconoce amplios derechos fundamentales y que, a pesar de su intransigencia religiosa por razones lógicas. Es un primer intento claramente liberal por buscar igualdad, paz y demás principios constitucionales, las cuales con el paso del tiempo, serían retomadas en futuras constituciones.

El Congreso Constituyente de 1823 emite la Constitución Federal de 1824, al lado de la influencia española, esta constitución recibe la norteamericana y estructura de acuerdo con ese modelo el poder judicial de la federación. El poder se desconcentra en forma vertical y horizontal, así se divide para su forma de gobierno en ejecutivo, legislativo y judicial, y por otra parte en su forma territorial como un racimo de entidades autónomas, cada una con su propia Constitución; lo que lo convierte en un Estado Federado, con la misma técnica federal de los Estados Unidos, se equilibra de esta forma el poder y evita que en una sola persona puedan centrarse dos poderes distintos. Se crea la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se establecen las dos cámaras del Congreso de la Unión.

¹⁹ Este documento es el famoso escrito Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón.

Adoptó un Consejo de Gobierno, semejante al Consejo de Estado, al cual dotó de facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la administración pública, no así de las facultades jurisdiccionales que competían al modelo del cual se basó. Esta Constitución veda gran parte de los derechos, o al menos no los reconoce, que mencionaba la de Apatzingán, viéndose un notable retroceso en el área.

Esta Constitución por desgracia, no se limitó a incorporar las disposiciones constitucionales norteamericanas, sino que adoptó la organización derivada de la ley secundaria de 1789. Es la primera constitución federal mexicana y también la primera en la vida independiente de México. Queda entonces instaurado el México naciente como una República federal representativa y popular, bajo el principio de soberanía. Desafortunadamente el Constituyente incorpora en la Constitución lo que en nuestro país vecino eran leyes secundarias, por lo que imprimió en la estructura judicial mexicana una rigidez que hasta la fecha, le ha sido casi imposible desincorporar. Lo más grave del asunto es que pese a la infinidad de influencias que tenía en ese momento, no se decantó por tomar solo lo más conveniente de cada una de ellas y fue incapaz de dibujar un sistema propio.

Una vez consumada la independencia, las Bases Constitucionales de 1835, previnieron la organización de un tribunal de revisión de cuentas, así como el arreglo de la jurisdicción económica y contenciosa, en el ramo de hacienda. En 1836 se crean las Siete Leyes Fundamentales, que regulan un aspecto del Estado, pues establece el poder ejecutivo, legislativo y judicial. En este año se conserva el sistema Republicano, se crea un cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador, quien adquirió más poder que los otros juntos. Esta Constitución incluyó Tribunales de Hacienda, reminiscencia de las formas de la colonia española, como órganos del Poder Judicial y anunció la expedición de una ley que proveería acerca de la jurisdicción contenciosa en el ramo. El 20 de enero de 1837 surge dicha ley, que reglamentó el ejercicio de la facultad económica-coactiva, autorizó a utilizarla a los ministros de la Tesorería General de la República, a los jefes principales de Hacienda y a los empleados encargados de la

cobranza de rentas y contribuciones, pero sin intervenir por ello en la jurisdicción contenciosa que correspondía a los jueces de Hacienda. Comienza una clara separación entre la vía contenciosa y la administrativa. Un año y medio después, el 20 de noviembre de 1938, surge una nueva ley en la que se excluían del contencioso administrativo las resoluciones determinantes de créditos por impuestos y multas, y contra la aplicación de cuotas o tarifas, por lo que quedó reducida la competencia de los jueces de hacienda al conocimiento de reclamaciones contra irregularidades en el procedimiento de ejecución.²⁰

Las Siete Leyes son abrogadas por las Bases Orgánicas de 12 de junio 1843, que establece la República Centralista. Se conservó la misma estructura de 1836 pero se suprime el Supremo Poder Conservador. Estas Bases contienen un precepto conforme al cual no puede la Suprema Corte de Justicia tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos. Paralelamente se organiza el Consejo de Estado que conforme al artículo 111 tiene la obligación de dar dictamen al Gobierno en todos los asuntos que le exijan estas bases y en los demás que le consulten.

Mariano Otero propone que se reestablezca la Constitución de 1824, otra tendencia (que apoyaba a Otero) pedía que hubiese algunos cambios, surgiendo así el Acta de Reformas de 1847. Aquí se establecen algunos aspectos interesantes: Se reestablece el Federalismo; se establece el Juicio de Amparo a nivel Federal, propuesto por Otero y que se aplicaba en Yucatán por Crescencio Rejón; se establece un control de la Constitucionalidad de las leyes. El Congreso de la Unión conocería de la inconstitucionalidad de las leyes locales de los otros Estados, como equilibrio, las instancias indicadas en los Estados, conocerían de actos inconstitucionales de la Federación. Éste, como puede observarse, es un anticipo de las Controversias Constitucionales.

No fue sino hasta cuando al margen de las Bases para la Administración de

²⁰ Cfr. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. *La Justicia Tributaria en México*, México: Editorial Jus, 1992, pp. 187-189

la República del 22 de abril de 1853, se dispuso, en la sección segunda, que debía procederse al establecimiento del Consejo de Estado, integrado por 21 personas adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto rango, una vez más solo con funciones de consulta, asesoría y dictamen como en 1824, y se instituyó un Procurador General de la Nación para promover cuanto conviniere a la Hacienda Pública y para proceder en los demás ramos con la necesaria información jurídica.²¹

Fue así que un reconocido jurista, senador, profesor en el Ateneo Mexicano y miembro del partido Conservador, inspirado por la legislación francesa y en particular por el Consejo de Estado, estructuró en 14 artículos la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, publicado como decreto el 25 de mayo de 1853, por Antonio López de Santa Anna. Dicha ley señalaba categóricamente en su primer artículo: *“No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.”*²² A su vez el Reglamento de dicha Ley, publicado en la misma fecha, señaló en su artículo 31: *“El Gobierno Supremo, por el ministerio respectivo y dentro del término señalado en el artículo 9º (un mes como máximo), resolverá, modificará o variará la medida de que se trate, o hará el arreglo de que habla el mismo artículo.”*²³ Este fue un ejemplo de lo que la doctrina que se ocupa de lo contencioso de tipo europeo llama “la justicia retenida”.²⁴

En su libro, lo que podría considerarse su amplia exposición de motivos, Don Teodosio Lares manifiesta que: *“La necesidad de una jurisdicción administrativa que conozca y decida de lo contencioso-Administrativo está fundada en la separación de los poderes ejecutivo y judicial (...), la jurisdicción administrativa debe ser reconocida, porque ella se deriva naturalmente del poder ejecutivo que es su fuente, su origen. (...) El fundamento indestructible del poder de juzgar lo*

²¹ Cfr. HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. *Op. Cit.*, p.46

²² *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México: TFJFA, 2005, p. XIII

²³ *Íbidem*, p.XXV

²⁴ CARRILO FLORES, Antonio. *Op Cit.*, p. 176

*contencioso de la administración misma, se encuentra precisamente en la unión de este poder de juzgar, con la administración, de la cual es parte integrante, indivisible, inseparable. Es imposible que la administración exista sin la facultad de juzgar lo contencioso-Administrativo, pues administrar corresponde al poder ejecutivo y el poder ejecutivo no puede ejercerse por el poder judicial como sucedería si este conociese de los actos administrativos. (...) Lo contencioso-Administrativo nace de las consecuencias, de los resultados, de la interpretación de los actos administrativos. Los Tribunales no pueden esplicar (sic), ni modificar, ni anular un acto administrativo, porque entonces ellos administrarían, el juicio de lo contencioso-Administrativo debe pues pertenecer a la jurisdicción administrativa.*²⁵ Lares no pensó en una organización de jueces que aunque incorporados al Poder Ejecutivo solo ocuparan de decidir los negocios contenciosos, sino que entregó la decisión de los asuntos en primera instancia, a una sección del Consejo de Estado y en una segunda, al Consejo de Ministros. Tuvo una vida efímera la llamada Ley Lares, pues con el triunfo de la revolución liberal de Ayutla, se expidió una ley en noviembre de 1855 que derogó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y el 15 de mayo de 1856, el Presidente Ignacio Comonfort en uso de sus facultades extraordinarias, determinó que los tribunales del poder judicial tendrían jurisdicción administrativa, competencia que fue confirmada en la Constitución de 1857. La Ley de Teodosio Lares provocó un escándalo entre los medios jurídicos mexicanos, por lo que fue impugnada ante los tribunales federales que la declararon inconstitucional.²⁶

Inspirada en los principios ideológicos de la Revolución Francesa y con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos, en 1857 se crea una nueva Constitución. Ésta se elaboró en el recinto del Palacio Nacional; es la Constitución Liberal de México, que corrige el error de las anteriores de no reconocer los Derechos del Hombre explícitamente. Recoge con suma responsabilidad el Juicio

²⁵ **LARES**, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*, dadas en el Ateneo Mexicano, México: UNAM, 1978, conforme a la primera edición de 1852 de la Imprenta de Ignacio Cumplido. p.151 y 152

²⁶ Cfr. **MARGAÍN MANAUTOU**, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 14a edición, México: Porrúa, 2009, p. 72

de Amparo que ya se aplicaba en Yucatán y que se había instaurado en el Acta de Reformas de 1847. Se establece en la Constitución el Sistema Federal el cual favorece el capitalismo. Da la libertad a partidos políticos para luchar por el poder. Hay un cambio político, pues desaparece la Cámara de Senadores, 17 años después, por iniciativa de Juárez se reestablece el Senado. Dicha Constitución se completa con las Leyes de Reforma.²⁷ Al instalarse la vigencia de dicha Constitución se crea un Estado laico, se desamortizan los bienes del clero, se suprimen las funciones que pudiera tener la iglesia, se marca la separación Iglesia-Estado, se crean las instituciones civiles y otros cambios importantes dentro del periodo conocido como Guerra de Reforma o Guerra de los 3 años. Esta constitución insiste en la separación de poderes a la manera tradicional por lo que desaparece el Consejo de Estado y nuevamente deposita el poder judicial de la federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en los Tribunales de Circuito y de Distrito.²⁸

Concluida la llamada Guerra de Reforma, México se ve envuelto nuevamente en un Segundo Imperio. Aquí cobra vigencia una vez más la Ley de Teodosio Lares, el 18 de enero de 1864²⁹, quien se pone al servicio de Maximiliano de Habsburgo. Al año siguiente se publica la Ley sobre lo Contencioso - Administrativo, el primero de noviembre de 1865 por el denominado Emperador, se amplían los artículos a 20 de la anterior Ley y se publica junto con su Reglamento. La misma señala de nuevo, categórica en su primer artículo, que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.³⁰ En 1867, Juárez entra a la capital y mediante un decreto, anula

²⁷ Mediante éstas se retira a la Iglesia del Estado y el único matrimonio válido y aceptable era el civil, perdiendo valor así el matrimonio religioso. El Estado se vuelve laico y se implanta la libertad de religiones. Se retiran los bienes de la iglesia para ser propiedad del Estado. Dado que las tierras que tenían en su poder no las hacían producir, eran llamadas "tierras de manos muertas".

²⁸ Cfr. HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. *Op. Cit.*, p.48

²⁹ Cfr. CABRERA ACEVEDO, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, [en línea], México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1987, [citado 12-09-2011], Formato .pdf, Disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/999/17.pdf>, ISBN 968-6145-04-4

³⁰ Cfr. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, *Op. Cit.* p.XXXV y ss.

toda legislación emanada del segundo imperio, incluida la Ley de Lares.

Lo anterior, pese a que la Ley se fue junto con el Imperio, provocó que en el fallo dictado el 27 de junio de 1879, en el amparo interpuesto por Álvarez Rul y Miranda Iturbe, en contra del ayuntamiento de la Ciudad de México, Ignacio L. Vallarta condenó la Ley Lares y la consideró inconstitucional. El punto medular de la discrepancia entre Lares y Vallarta, es la interpretación del principio constitucional de la división de poderes pues el primero se influyó por el sistema Continental Europeo, mientras que Vallarta tuvo una formación del sistema Anglosajón. Así fue que Vallarta señala: *“No puede el Poder administrativo de la República, juzgar, fallar litigios aunque sean suscitados entre él y los particulares, porque el Art. 50 de esta Ley (La Constitución de 1857) prohíbe que ese poder y el judicial se reúnan en una persona o corporación Y los artículos 97 y 98, lejos de permitir que el poder ejecutivo juzgue, aun sobre sus propios contratos, encomiendan expresamente al poder judicial la facultad de conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales y de aquellas en que la Federación fuere parte.(...) Es imposible entre nosotros aceptar lo contencioso-administrativo, sostener como constitucional la facultad de que la administración goza en otras naciones, de fallar asuntos litigiosos.”*³¹ La discusión de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, convertida en la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917, sería retomada nuevamente años después.

Una vez librado el Segundo Imperio, deviene la Revolución Mexicana en 1910, un periodo bastante inestable para la legislación en nuestro país, no obstante, en 1916 se convoca a un nuevo Congreso Constituyente y ese mismo año se reúnen los diputados constituyentes en Querétaro, se da vida así a una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917³², la cual, con diversas reformas, se

³¹ VALLARTA, Ignacio L. *Votos: Cuestiones Constitucionales*, 6a. Edición, Tomo I, México: Porrúa, 2005, respecto a la primera edición de Imprenta de J. J. Terrazas, publicado en 1894, p. 352 (El subrayado es propio)

³² Esta Constitución recoge los principios tradicionales del siglo XX y adopta la república como forma de gobierno, así como el federalismo como forma de Estado; la división de poderes, adopta el control jurisdiccional de los actos de los gobernantes (juicio de amparo), se establece el estado laico. No tenían

conserva vigente hasta la fecha. Esta constitución es el producto de diferentes manifestaciones populares cuyo principal objetivo era plasmar los ideales y aspiraciones que emanaron del movimiento revolucionario. Es una constitución socialista que consagra derechos sociales fundamentales no solo para la vida del país sino del mundo entero. Le da garantías a los campesinos y a la clase trabajadora. Esta constitución es revolucionaria, nacionalista, reivindicativa, progresista.³³

Un nuevo hecho destacable tuvo lugar con la Ley de 16 de abril de 1924 que creó el llamado Jurado de Penas Fiscales; su objetivo principal era imponer multas a los contribuyentes que infringieran las leyes fiscales federales, siempre que la cuantía fuese superior a veinte pesos de la época. El Jurado imponía las multas, y llevaba a cabo el procedimiento para el cobro en caso de incumplimiento. Más tarde apareció la Ley de 12 de mayo de 1926 del Jurado de Infracciones Fiscales. En realidad se trataba del mismo organismo que acabo de mencionar pero con nombre distinto. Sus competencias eran las mismas que tenía antes, pero se le añaden más funciones, como revisar las sanciones tributarias y los recargos, las sanciones en materia aduanera, entre otras.

Durante el período comprendido entre 1924 y 1926, mencionado con las dos leyes citadas, se debe destacar el intento de mejorar los recursos a los que podía acudir el contribuyente. El 18 de marzo de 1925 nació la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, encargada de resolver las reclamaciones que se originaran con motivo de los actos emitidos por las Justas Calificadoras de este impuesto; en este recurso la suspensión del acto se otorgaba siempre que el interés fiscal estuviera asegurado.

El 10 de febrero de 1927 surge la Ley de la Tesorería de la Federación, la

derecho los eclesiásticos y no hay participación en cuestiones políticas, pero se hicieron importantes adopciones del principio de justicia social.

³³ Conviene anotar que el Maestro Mario de la Cueva, realiza una tarea bastante compleja, al explicar con detalle cual novela histórica (sin serlo) y de manera apasionante la historia constitucional de México, véase para ello "México, La Constitución de 5 de Febrero de 1857" en *El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX*, tomo II, México: UNAM, 1951; pp. 1217-1336, del cual realicé este resumen bastante breve.

cual estableció un juicio de oposición que se sustanciaba ante el juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución, sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa.³⁴ A pesar del respaldo que le da la Suprema Corte de Justicia a este juicio, era un juicio largo y deficiente, por lo que se optaba casi siempre por la vía del amparo.

En 1929 se creó un Jurado de Revisión por la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que conocía del recurso de revisión creado por esa misma ley; este recurso podía ser interpuesto por el contribuyente en caso de inconformidad con las resoluciones de las Juntas Calificadoras. El Jurado de Revisión era un órgano de carácter administrativo y considerado como el supremo órgano administrativo fiscal. Este órgano es el primer antecedente claro para la creación del Tribunal Fiscal.

En agosto de 1934 la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se pronunció sin ambages por dar competencia a los Jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito en primera instancia y en apelación respectivamente, para decidir controversias suscitadas con motivo de la aplicación de las leyes federales acerca de la legalidad o subsistencia de actos y procedimientos administrativos.³⁵

El 30 de diciembre de 1935 mediante Decreto, se otorgan al presidente Lázaro Cárdenas, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios, por lo que un grupo de abogados se encargan de elaborar el anteproyecto de la Ley de Justicia Fiscal. Eso originó que se derogaran varios preceptos de la Ley de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal . Este recurso estuvo vigente del 10 de febrero de 1926 hasta el 31 de diciembre de 1936, pues al día siguiente entraba en vigor la Ley de Justicia

³⁴ *Cfr.* MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. p. 74

³⁵ *Cfr.* HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. Op. Cit., p.49

Fiscal.

El Jurado de Revisión continuaba vigente pese a la entrada al sistema jurídico del país del Tribunal Fiscal de la Federación, aunque sin actividad alguna. A pesar de ser ya una órgano en vía de extinción, este Jurado fue nuevamente regulado en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941, hasta que, finalmente, fue suprimido por la Ley de 31 de diciembre de 1946.

Ese fue el deambular y ajeteo de las leyes que devinieron en el inicio de la actividad Contenciosa Administrativa en nuestro país bajo el sistema francés. La Ley de Justicia fiscal no tuvo mayor vigencia, pero propicio el nacimiento y posterior evolución de nuestro querido Tribunal Fiscal de la Federación y por supuesto de toda nuestra legislación administrativa que ya nunca volvería a ser igual.

1.3. EVOLUCIÓN.

Una vez que la Ley de Justicia Fiscal entró en vigor, se extinguió el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, por lo que los asuntos que estaban pendientes de resolución, fueron turnados al Tribunal Fiscal de la Federación. Así fue que el 15 febrero de 1938 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley tendiente a procurar el rápido despacho de asuntos pendientes en el Tribunal Fiscal de la Federación. Dicha ley establecía que los asuntos señalados, se sobreseerían si los opositores dejan de formular, por más de treinta días, una promoción que tenga por objeto la continuación del procedimiento.³⁶ Dicho sobreseimiento producía los efectos de sentencia absolutoria para el fisco federal, por lo que las autoridades podían continuar con el procedimiento administrativo correspondiente.

³⁶ Cfr. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Op. Cit. p. 55

1.3.1. El Código Fiscal de la Federación de 1938.

Ese mismo año, pero el 31 de diciembre, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Código Fiscal de la Federación, que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.³⁷ Dicho código tenía el objeto de uniformar la aplicación e interpretación de toda la Legislación Tributaria y entró en vigor el 1 de enero de 1939. Contó con 240 artículos, distribuidos en sus cinco títulos y 4 artículos transitorios. En su exposición de motivos, señaló:

“Es indudable que teóricamente es 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, la muy importante utilidad de borrar las contradicciones que con frecuencia se observan en las leyes de impuestos.

“Tiene el Ejecutivo Federal la convicción fundada de que en caso de expedirse el Código Fiscal de la Federación mejorará de una manera muy sencilla la organización fiscal de la República, en cuanto a las contribuciones que el Congreso de la Unión decreta con alcance federal, y dentro de la competencia que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución le otorga.

“Cinco Títulos contiene la iniciativa del Código, que se refieren a las “disposiciones generales”, a “los créditos fiscales”, a la fase oficiosa del procedimiento tributario”, a la fase contenciosa del procedimiento tributario”

³⁷ Cfr. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. *Op. Cit.* p. 76

y a “*las infracciones y sanciones*”.”³⁸

Con la expedición de este Código, se derogaron todas las leyes y disposiciones fiscales, en lo que se oponían a él, en particular, la Ley General sobre percepciones Fiscales de la Federación, La Ley de Justicia Fiscal y el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. La competencia del Tribunal permaneció igual, pero a través de leyes especiales y el transcurso de los años y después de diversas reformas, se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

En 1943 dos nuevas leyes otorgan competencia al Tribunal, la Ley de Instituciones de Fianzas, publicada el 12 de mayo, que estableció que en contra de las resolución recaída al recurso de reclamación interpuesto por una afianzadora en contra del requerimiento de pago, la compañía podía acudir al Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la resolución mencionada. A su vez, la reforma a la Ley del naciente Seguro Social y las aportaciones de seguridad social el 24 de noviembre de 1944, la cual fue trascendente porque calificó a las aportaciones de seguridad social con la característica fiscal, además cambió la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, como órgano fiscal autónomo, y por ese sólo hecho otorgó la competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones recaídas al medio de defensa citado.

1.3.2. Incorporación a la Constitución de la Justicia Administrativa.

Por decreto de 16 de diciembre de 1946, y luego de las múltiples discusiones que seguía generando el funcionamiento del Tribunal entre sus principales detractores que repetían incesantemente su inconstitucionalidad, la inquietante fracción I del artículo 104 Constitucional fue adicionada con un

³⁸ Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación de 1938, texto íntegro en *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Op. Cit. p. 63 y ss.

segundo párrafo que dispone: “en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre y cuando dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”³⁹ Según la exposición de motivos de dicha reforma, ésta tenía como finalidad:

“La modificación constitucional tiene por finalidad, establecer la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer como tribunal de última instancia de los asuntos en que la Federación esté interesada, otorgándose así la posibilidad de que los órganos del Poder Público puedan recurrir ante nuestra autoridad judicial máxima, las decisiones de los tribunales que les causen agravio.

(...)

Al someter a vuestra Soberanía la reforma constitucional enunciada, proponiendo el establecimiento del recurso de súplica contra las sentencias que pronuncien los tribunales de segunda instancia o los tribunales administrativos que gocen de plena autonomía respecto de cualquier otra autoridad, se considera preciso suprimir el juicio de amparo tratándose de las resoluciones que pueden ser objeto de la súplica, a fin de satisfacer una regla de economía procesal, evitando la duplicidad de vías para lograr el mismo resultado...

(...)

Dentro del concepto genérico de juicios que interesan a la Federación, -que el proyecto emplea con el sentido fijado en la jurisprudencia mexicana- quedan comprendidas controversias de la más variada índole: civiles,

³⁹ HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. Op. Cit., p.52

administrativas y penales...⁴⁰

Esta es una de las reformas constitucionales más importantes en materia administrativa. Es lamentable sin embargo, que se siga afirmando que esa reforma sirvió para encuadrar el Tribunal en el marco constitucional, cuando lo cierto es que dicho reconocimiento de tribunales administrativos, federales y autónomos, tuvo como verdadero motivo, crear el recurso de revisión contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación adversos a la Hacienda Pública y destruir así la autoridad de cosa juzgada absoluta que se le atribuyó al Tribunal en la Ley de Justicia Fiscal. Eso significó un grave retroceso en la materia y en la incipiente vida del Contencioso-Administrativo, pues implicó no solo la instauración del recurso de revisión fiscal que hoy ha sido concebido y transformado como recurso de revisión y del cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito.

1.3.3. Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de las Sentencias del Tribunal.

El 31 de diciembre del mismo año, se crea la Ley para crear un Recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, donde se señala que las sentencias dictadas por el tribunal contra las que no proceda recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho tribunal, serán revisables, a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio fuera de \$50,000.00 o mayor. Cantidad que fue reducida en \$20,000.00 en reforma un año después. Esta ley entró en vigor diez días después de que se publicó el decreto que reformó la fracción I del artículo 104 constitucional. En 1948, se crea una ley similar, que otorga el recurso de revisión a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuando las resoluciones del Tribunal les fueran adversas.

Se llegó al absurdo de pensar que las autoridades podían interponer juicio

⁴⁰ *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994*, Legislatura XXXIX, año legislativo III, Periodo Ordinario, núm. 11, 31 de octubre de 1946, pp. 9-11

de amparo. Fue por ello necesario que se manifestara en el decreto que reformó el artículo 1 de la Ley que establece el recurso de revisión en el segundo párrafo: “...no son equiparables el juicio de amparo y el recurso de revisión a que se refiere este artículo, y por lo mismo, las promociones relativas a la tramitación de este último, podrán ser hechas, conjunta o separadamente, por el Tesorero del Distrito Federal, por el Subtesorero del mismo Distrito y por el jefe del Departamento Legal de la Tesorería de la propia entidad.” Así quedaba la opción del particular de interponer amparo y de la autoridad recurso de revisión, lo que provocó un verdadero enredo jurídico.

Para este año de 1946, se crean dos Salas más, por lo que aumenta el número de magistrados a veintiuno y a siete las salas que lo integraban. En 1948 y 1952 respectivamente se crearon sucesivamente, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, órganos que representaban a las autoridades hacendarias federal y del Distrito Federal respectivamente, y que comúnmente se demandaban junto con las otras autoridades, por actos propios de facultades de decisión que les competían. En el mismo año de 1952, se adicionó el artículo 160 con la fracción VIII, en relación con la competencia en las Salas del Tribunal, que señalaba: “*Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal.*” Ello significó que el Tribunal podía aumentar su competencia, y así fue, cuando otras leyes se lo otorguen, como la del INFONAVIT, la del Banco de México, la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que finca responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; , sobre controversias en materia de pensiones militares; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; así como sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal.

La reforma de 1965, es importante porque consiste en suprimir, según su exposición de motivos, “*la posibilidad que han tenido los particulares de ocurrir al recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, conforme al Decreto de 30*

de diciembre de 1946, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal. En esta forma sólo el Poder Público podrá interponerlo, sin mengua del principio doctrinario relativo a la igualdad de las partes en el procedimiento, supuesto que los particulares tendrán siempre a su alcance impugnar las sentencias del Tribunal Fiscal, que estimen violatorias de las garantías individuales, mediante el juicio de amparo.”⁴¹

1.3.4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 y Nuevo Código Fiscal.

El 19 de enero de 1967 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entra en vigor el 1 de abril de 1967, derogó los artículos 7, 8 y 11 de la Ley de Depuración de Créditos y constó de 33 artículos, distribuidos en 7 capítulos y 4 artículos transitorios. Según su exposición de motivos: “...dado el desarrollo trascendental del Tribunal Fiscal de la Federación, se hace necesaria la expedición de una ley que tenga por objeto regular la estructura y el funcionamiento de un órgano reconocido por la Constitución Política. Esta ley orgánica contiene la organización del 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.”⁴²

En dicha Ley Orgánica se incrementaron a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, se establecieron las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

⁴¹ *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994*, Legislatura XLVI, año legislativo II, Periodo Ordinario, Diario de los Debates núm. 29, 16 de diciembre de 1965, pp.61-62

⁴² *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Op. Cit. p. 199

El nuevo Código Fiscal, solo contenía cambios de redacción en relación con el Código anterior, que en nada modifican su contenido. Contiene un capítulo exclusivo de recursos que comprenden el de reclamación, que procedía ante la Sala en contra de las resoluciones a que se refiere el artículo 199, fracciones I, III, IV y V; el de queja, que era procedente contra resoluciones de las Salas violatorias de la jurisprudencia del Tribunal; y el de revisión fiscal, en contra de sentencias dictadas por las Salas del Tribunal que pongan fin al juicio ante el pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría o Departamento de Estado a que el asunto corresponda o de la autoridad correspondiente; y el de revisión fiscal, en contra de resoluciones dictadas por el pleno del Tribunal ante la Suprema Corte, con la diferencia de que en el escrito en que se interponga dicho recurso, deberían expresarse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto. Con motivo del establecimiento de estos recursos, se abrogaron las leyes del 30 de diciembre de 1946 y 29 de diciembre de 1948 que crearon un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal, y un recurso de revisión contra sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal pero en los juicios de nulidad promovidos contra resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

El 25 de octubre de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma y adición a los artículos 94, 98, 100, 102, 104 fracción I, 105 y 107 fracciones II, párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV constitucionales. Esta reforma estableció la posibilidad de que en leyes federales se pudieran instituir tribunales de lo contencioso administrativo. De esa manera, el artículo 104 reformado estableció en su segundo y tercer párrafo:

“ ...

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la

Administración Pública Federal o del Distrito Federal y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..

“Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre y cuando que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

...”

Esta reforma fue superior a la de 1946, pues la creación de los tribunales administrativos por disposición constitucional, ya no se deja en las leyes federales, sino que es una autorización constitucional directa, y se insiste que tales tribunales deben tener plena autonomía para dictar sus resoluciones; además amplía la creación de los tribunales administrativos no sólo a la esfera federal, sino a la del Distrito Federal; se habla expresamente de jurisdicción contenciosa-administrativa, y conserva el sistema mixto de tribunales administrativos autónomos, cuyas resoluciones serían revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴³

En 1971 se reformó la primera Ley Orgánica, publicada el 29 de diciembre donde se limita la competencia del Tribunal para conocer sólo de multas fiscales del Departamento del Distrito Federal, debido a la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal. Asimismo el 24 de abril de 1972 se publica la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y otorga competencia al Tribunal para conocer de aportaciones a dicho Fondo.

⁴³ Cfr. MALPICA DE LA MADRID, Luis. *La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano: La Apertura del Modelo de Desarrollo de México*, México: Limusa, 2002, p.184

1.3.5. Segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978: La Sala Superior.

Durante la época del famoso Modelo de Desarrollo Compartido, en la presidencia de José López Portillo, se suscitaron varias reformas que afectarían sustancialmente al Tribunal. El 2 de febrero de 1978, surge una nueva Ley Orgánica que abrogó la de 1967, en la que se prevé la regionalización del Tribunal. La estructura del Tribunal se modificó sustancialmente para quedar integrado por una Sala Superior con nueve magistrados, de los cuales uno es el presidente de la Sala y del Tribunal, seis salas regionales metropolitanas y diez salas regionales foráneas, integradas cada una por tres magistrados y tres magistrados supernumerarios para suplir las ausencias de los magistrados regionales. Estas reformas al Código Fiscal y la expedición de la nueva Ley Orgánica, entraron paulatinamente en vigor a partir del 1 de agosto de 1978.

El objetivo principal de la expedición de la nueva Ley Orgánica, según su exposición de motivos es que: *“la estructura actual de este valioso órgano de control jurisdiccional de los actos de la Administración Fiscal (el Tribunal Fiscal de la Federación), no puede permanecer inalterable frente al avance en la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la materia en la mayor parte de los juicios promovidos por el propio Tribunal. Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano...”*⁴⁴

Este periodo conocido como Desconcentración y Descentralización Administrativa, surge ante el notable crecimiento del país y la necesidad de alcanzar a todos los gobernados, las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos. Por ello resultaba aconsejable y conveniente descentralizar al Tribunal con objeto de acercar la

⁴⁴ *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op. Cit.* p. 249

justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y de que el control de la legalidad que el Tribunal ejerce, se realice de forma cada vez más inmediata al contribuyente. La Ley Orgánica establece un nuevo procedimiento de designación de magistrados, atribuida directamente al Presidente de la República con aprobación del Senado, por lo que suprimió la propuesta del Secretario de Hacienda, por lo que se garantizó en mayor medida la autonomía del Tribunal; así mismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

La reforma al artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, señaló que la jurisprudencia se establecería:

- I. Al resolver contradicciones entre las resoluciones dictadas por las Salas Regionales.*
- II. Cuando, al conocer el recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de la Sala Regional que violara la jurisprudencia, la Sala Superior decida modificarla.*
- III. Cuando, al resolver los recursos de revisión, sustente la misma tesis en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario.*

Esta Ley Orgánica fue reformada según el decreto publicado el 31 de diciembre de 1979 en el Diario Oficial de la Federación, en donde se suprimió la competencia de las Salas Regionales para conocer de resoluciones fiscales del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.3.6. Código Fiscal de la Federación del 1 de abril de 1983.

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981 y debió entrar en vigor el 1 de septiembre de 1982, pero por los problemas que surgieron a raíz de la crisis económica en que se vio envuelto el país ese año, el Congreso de la Unión dispuso que entrara en vigor hasta el 1 de abril de 1983, sin embargo las reformas hechas en diciembre de 1982,

adelantaron su entrada en vigor según disposición transitoria, al 1 de enero de 1983, excepto el Título VI “Del Procedimiento Contencioso”, que entró en vigor en la fecha dispuesta.⁴⁵, conservó básicamente las normas procesales en los mismos términos, eliminó el término causante para sustituirlo por contribuyente, incluyó las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias. Asimismo pretendió dotar al Tribunal de plena jurisdicción para que dejara de ser de simple anulación, no obstante incurrió en una serie de imprecisiones que lejos de ayudar, entorpecieron las labores del tribunal, el trabajo aumentó considerablemente y las partes sufrieron reveses constantes por el enredo que representaba dicho ordenamiento.

1.3.7. Reformas de 1988 al Código Fiscal de la Federación y a su Ley Orgánica.

En 1987 se reformó el artículo 116 constitucional para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Para el año de 1988 fue reformada mediante decreto publicado el 5 de enero, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación con la finalidad de promover la simplificación administrativa y, según su exposición de motivos, de tener una justicia pronta y expedita. *“Es propósito principal de la iniciativa dar realización efectiva, en el ámbito de lo fiscal, a los postulados constitucionales de impartición de justicia pronta, completa y oportuna, mediante un sistema sencillo pero respetuoso de las formalidades esenciales del procedimiento, y que permita*

⁴⁵ Cfr. MARGAÍN MANAUTOU, *op. Cit.*, p. 77 y 78.

*impartirla regionalmente.*⁴⁶

Se estableció por primera vez una Sala Superior del Tribunal Fiscal, competente para resolver asuntos que por sus características especiales debían ser examinados de manera individual y cuidadosa.⁴⁷ Se estableció la inamovilidad de los magistrados del Tribunal en los casos de que transcurrido su periodo de seis años en el ejercicio de su cargo, y fueren designados nuevamente o bien promovidos a la Sala Superior.

Los tribunales colegiados conocieron de las revisiones que se interponían contra las resoluciones definitivas de los Tribunales administrativos, como el citado Tribunal Fiscal, con el cual se establece su necesaria dependencia y sujeción con el Poder Judicial Federal, el proceso fiscal buscaba simplificarse y regionalizarse integralmente.

Lo anterior trajo como consecuencia que sean los Tribunales Colegiados de Circuito los que fijen el criterio definitivo de legalidad, por lo que el recurso de revisión de las resoluciones de las Salas Regionales, principal mecanismo para la integración de la jurisprudencia, ya no fue competencia de la Sala Superior, conforme a la reforma. Ello provocó modificaciones en la forma de sentar jurisprudencia y un retroceso sin precedentes en la materia fiscal y administrativa.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgan competencia al Tribunal. En materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁴⁶ *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op. Cit.* p. 313

⁴⁷ *Cfr. MALPICA DE LA MADRID, Luis. Op. Cit. p. 295*

1.3.8. Reforma al Código Fiscal de la Federación en 1993, aplicación de los tratados internacionales.

Con el fin de reconocer la existencia de regímenes especiales en los tratados internacionales comerciales en los que México es parte, se propuso modificar el artículo primero del Código Fiscal de la Federación, para precisar que sus disposiciones se aplicarían sin perjuicio de lo dispuesto en dichos tratados. Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993 y el artículo citado quedó como sigue, hasta nuestros días:

Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los (ahora Estados) extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.⁴⁸

Se consideró propicio también reformar el artículo 52 del mismo Código Fiscal de la Federación para que los auditores extranjeros pudieran registrarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para dictaminar estados financieros, acorde con la reforma a la Ley de Profesiones que también se realizó

⁴⁸ Los paréntesis y el subrayado son propios.

en la misma fecha.

La Ley de Comercio Exterior de 1993 le dio competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de prácticas desleales del comercio internacional.

Así mismo se reformó la Ley Orgánica del Tribunal para hacerla acorde con todas las reformas en materia de comercio exterior.

El 10 de enero de 1994 y con motivo de las reformas constitucionales sobre derechos humanos, se reformó la Ley Orgánica del multicitado Tribunal, para que conociera de la materia de reparación del daño a cargo del Estado, por lo que se adicionó la fracción X al artículo 23 de dicho ordenamiento.

Esta Ley fue abrogada por la Nueva Ley Orgánica del 1 de enero de 1996 con pronta entrada en vigor.

1.3.9. Tercera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y su evolución a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 15 de diciembre de 1995, entró en vigor a partir del 1 de enero de 1996, Según la exposición de Motivos:

Las medidas de carácter fiscal que se proponen en esta iniciativa son un avance hacia una reforma tributaria integral, que fortalezca la recaudación y promueva la inversión, el empleo y el ahorro; mejore la equidad tributaria; logre niveles más elevados de cumplimiento; avance en la simplificación fiscal y administrativa y en el otorgamiento de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y fortalezca las finanzas de los tres niveles de gobierno.

Por ello, las propuestas de reforma fiscal que se someten a consideración de esa soberanía se presentan en cinco grandes grupos, de acuerdo a los objetivos que buscan cumplir:

1. *Impulsar un nuevo federalismo fiscal.*
2. *Alentar la actividad económica y promover las exportaciones.*
3. *Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa.*
4. *Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.*
5. *Modernizar la administración tributaria.*

[...]

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. Las propuestas buscan eliminar ambigüedades en las leyes fiscales; incorporar a ley las resoluciones otorgadas y fortalecer los procedimientos y las instituciones que garantizan la seguridad jurídica del contribuyente, como el Tribunal Fiscal de la Federación.⁴⁹

Esta Ley consta de 44 artículos desarrollados en 6 capítulos y 5 artículos transitorios. Entre lo más destacable tenemos:

En el capítulo I, referente a la integración del Tribunal, se limita el encargo de los magistrados de la sala superior a 15 años, límite igual al de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la modalidad de que este plazo se integrará por dos periodos, uno inicial de 6 años y otro de nueve en caso de ratificación.

El proyecto modificó algunos requisitos para ser magistrado. Ahora se requerían de 10 años de ejercicio profesional y siete de práctica fiscal. Asimismo

⁴⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. LVI Legislatura. Año legislativo II. Primer Periodo Ordinario. Diario No. 19. Sesión de 14 de noviembre de 1995.

se establece un límite de edad de 70 años, no siendo aplicable a los magistrados de la sala Superior que tienen limitado su encargo a 15 años.

El capítulo II de la ley establece la competencia material del tribunal.

En el capítulo III se establece la estructura y la competencia del pleno y de las nuevas secciones de la sala superior, que trabajarían en pleno con once magistrados y las secciones con cinco magistrados cada una donde el presidente del pleno no formaría parte de ninguna sección. Ello con el propósito de descargar competencia a la Sala Superior y que pueda resolver con prontitud además de los asuntos propios, de su competencia en última instancia, el recurso de apelación que se incorpora al Código Fiscal de la Federación.

El Pleno de la Sala Superior se compondría de once magistrados y tendría como principales facultades fijar o suspender jurisprudencia, así como resolver los juicios en que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento o determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

El 30 de diciembre de 1996 fue reformada según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación. El objetivo de esta reforma fue el de *modificar los recursos procesales que las autoridades demandadas tienen a su alcance para impugnar las sentencias definitivas que dicten las salas del Tribunal Fiscal de la Federación y evitar que su resolución se centralice en la Ciudad de México.*⁵⁰

Las autoridades pueden interponer el recurso de apelación ante la Sala Superior y el de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por territorio, lo que ha provocado, entre otros efectos, la centralización de la segunda instancia del juicio de nulidad. Por ello se propone, por una parte, la eliminación del recurso de apelación y por la otra precisar los supuestos de procedencia del recurso de revisión.

⁵⁰ Según su Exposición de Motivos que puede leerse en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. LVI Legislatura. Año legislativo III. Primer Periodo Ordinario. Diario No. 17. Sesión de 7 de noviembre de 1996.

De esta manera, precisa la exposición de motivos, existirá un solo medio de defensa para cada una de las partes, lo que será resuelto en forma conjunta por los Tribunales Colegiados de Circuito.

En dicho decreto se reformó la fracción V del artículo 16 de la Ley Orgánica, para otorgar al Pleno, la facultad de atracción sobre asuntos relativos a la primera interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia. Se eliminó la competencia de las secciones para conocer del recurso de apelación que fue eliminado del Código Fiscal de la Federación, ello significó el error más grave que años más tarde lejos de solucionar agravarían más.

Diversas leyes dieron competencia al Tribunal por lo que la misma se fue extendiendo lentamente para conocer casi toda la materia administrativa. Así, la Ley Aduanera de 1996 daba la opción para el particular de agotar el recurso de revocación o acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal, en el mismo año, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro también dio competencia al Tribunal para conocer de las multas impuestas con fundamento en dicha Ley. En 1997 se reformó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se eliminó la competencia del Tribunal para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, pues dicha competencia pasó a ser del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Especial atención merece la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que será tratado en el siguiente apartado.

1.3.10. Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1994 y la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión.

Fue publicada en el Diario Oficial el 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1 de junio del año siguiente. Derogó todas las disposiciones que se opusieran al contenido de esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes en las materias reguladas por este ordenamiento, por lo que el

único recurso existente sería el de revisión.

Según su exposición de motivos, tenía como propósito consolidar mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico, una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de administración pública federal.

Lo anterior surge a raíz de que en el ámbito administrativo, existía una anarquía legislativa, pues cada ley administrativa tenía su propio procedimiento y sus propios principios, muchas veces en contradicción con otras leyes, lo que provoca inseguridad jurídica. Así, ante la carencia de una ley uniforme en materia administrativa, las condiciones dieron lugar a que el poder judicial integrara principios jurisprudenciales de algunos ordenamientos legales en materia administrativa.

Esta ley era aplicable a toda la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, excepto al Banco de México, Procuraduría Agraria, Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos y asociaciones y sociedades afines a esta, al igual que las materias fiscal, competencia económica y responsabilidades de los servidores públicos.

Si bien, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se estableció que en contra de las resoluciones recaídas al recurso podían acudir los interesados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cierto es que en contra de tales resoluciones procede el juicio de nulidad, según la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1 de enero de 1996.

Fue la tesis de jurisprudencia por contradicción, entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito, 2a./J. 139/99 con el rubro *REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE*

*PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN*⁵¹, la que propició que el 30 de mayo del 2000 se publicara una reforma para ampliar la competencia del Tribunal para conocer no solo de las resoluciones recaídas al recurso de revisión como estaba aún en el artículo 83, sino a toda clase de autoridades administrativas, tanto de la esfera centralizada como descentralizada. Dicha tesis incluyó una nota que señalaba que: “*El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa.*”⁵²

1.3.11. El naciente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El 4 de diciembre del 2000, en la exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2001, enviada por el entonces presidente Vicente Fox Quesada al Congreso de la Unión, se menciona en el “Apartado I. Medidas de seguridad jurídica y promoción del cumplimiento voluntario”, la reforma a diversas leyes administrativas y fiscales, entre las que se encuentra la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.⁵³ La propuesta para esta ley puede resumirse en 5 puntos fundamentales:

1. Dar mayor certidumbre a las partes en el juicio.
2. Incorporación y precisión de la Negativa Ficta, para que el Tribunal conozca toda resolución referente a esta institución aun cuando las autoridades a que se atribuye no sean formalmente fiscales.
3. Incorporación de un capítulo que precise, regule y amplíe las medidas cautelares.

⁵¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, junio de 2000, p. 61

⁵² Véase la tesis 2a./J. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 131.

⁵³ Cfr. MALPICA DE LA MADRID, Luis. *Op. Cit.* p. 582 y ss.

4. Un capítulo especial sobre el cumplimiento y ejecución de la sentencia, así como definir en que momento la sentencia es firme.
5. Establecer el postulado según el cual las autoridades fiscales deben, en principio, seguir la jurisprudencia del Tribunal al fundar y motivar sus resoluciones.

La reforma a esta Ley Orgánica se publicó el 31 de diciembre de 2000 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. En sus disposiciones transitorias, artículo décimo primero transitorio, fracción III, se reforma la denominación del Tribunal, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), por lo que se le da justicia al órgano para reconocerle su jurisdicción contencioso administrativa y no solo fiscal.

1.3.12. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo creada en 2005.

A la reforma procesal administrativa de 2000, siguió una iniciativa de LFPCA, tan esperada por mucho tiempo, que buscó adaptar el proceso administrativo a la cada vez más amplia competencia material del TFJFA, la cual finalmente fue publicada, el 1 de diciembre del 2005⁵⁴, en el Diario Oficial de la Federación, esta ley superó la polémica respecto a que el Tribunal Fiscal tenía una competencia material tributaria-administrativa con reglas procesales en una ley adjetiva fiscal forjadas en esencia para el juicio de nulidad. Dicho ordenamiento jurídico ampliaba la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Entró en vigor el 1 de enero del 2006.

Era necesaria la expedición de una norma que regulara los aspectos específicos del contencioso-administrativo a nivel federal, a efecto de regular dichos procedimientos en forma unitaria. El Artículo Segundo Transitorio señaló que: *“A partir de la entrada en vigor de esta Ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado*

⁵⁴ Cfr. Diario Oficial de la Federación del 1o. de diciembre de 2005, en vigor el 1o. de enero de 2006.

ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.”

La posibilidad de impugnar normas generales, la posible adopción de medidas cautelares, la suspensión del acto reclamado, así como la posibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emita sentencias condenatorias, son sólo algunas novedades de la referida Ley.

La ley sin embargo no fue del todo perfecta, creación de humanos a fin de cuentas, de legisladores a más, que muchas de las veces votan iniciativas en cinco minutos, por lo que presentó varios problemas, entre ellos el de la suspensión, con las consecuentes dificultades para su aplicación. Poco a poco, sin embargo, han sido corregidas algunas de las deficiencias, ya sea a través de reformas o de jurisprudencias.

Las reformas a la Ley⁵⁵, son de suma importancia por las disposiciones que en su conjunto tendían a facilitar la defensa de los particulares ante los actos de autoridad que en los términos de dicho ordenamiento son susceptibles de ser impugnadas a través del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Entre las modificaciones se adiciona, a la ley en comento, un nuevo juicio bajo el cual el procedimiento contencioso ordinario se simplifica y se vuelve más expedito. Dicho esquema lo constituye el nuevo juicio en la vía sumaria.

La reglamentación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria en las nuevas disposiciones que reforman la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se introduce para simplificar los procesos promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando éstos, por sus circunstancias particulares, no sean de importancia y trascendencia que muchos otros asuntos pueden llegar a tener, y que por tal motivo, generaba una mayor

⁵⁵ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de diciembre de 2010

carga de trabajo y un tiempo mayor para emitir una sentencia definitiva a los funcionarios del órgano jurisdiccional. Así pues, el juicio sumario es procedente para la impugnación de resoluciones administrativas de menor cuantía.

1.3.13. Ley actual. Cuarta Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus reformas. La evolución a los Juicios en Línea.

El inicio del nuevo siglo, aunado a la constante evolución de la sociedad, han intensificado la actividad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Desde el cambio de nombre que dejó en el camino al antiguo Tribunal Fiscal de la Federación, y que significó un avance al reconocimiento de las labores del Tribunal, por el considerable aumento de su competencia material, particularmente por la reforma procesal administrativa de 1997, ya comentada en líneas arriba, la Nueva Ley Orgánica que entró en vigor en 2007, precisamente en el sexenio de Felipe Calderón aunque propuesta y aprobada en el de Vicente Fox, aportó cambios significativos que permitieron darle al Tribunal la fuerza necesaria, aunque no la suficiente, para llevar a cabo su tarea como Tribunal Contencioso de la materia administrativa. Así podemos señalar como los más destacables, la creación de la Junta de Gobierno y Administración del TFJFA, órgano encargado de la administración, vigilancia y desarrollo de la carrera jurisdiccional del Tribunal, sin dejar de considerar al Pleno de la Sala Superior del TFJFA como la máxima autoridad del mismo, lo que permitía al Pleno regresar a su labor primordial y quitarle la carga en asuntos netamente administrativos, fuera de su labor jurisdiccional; las redefiniciones de la competencia material de la jurisdicción administrativa en el ámbito federal; las modificaciones al estatuto de los magistrados del TFJFA, además de crearse la figura de los magistrados supernumerarios; la precisión en las atribuciones de la Sala Superior, tanto del Pleno como de las Secciones; así como fueron detalladas las facultades del Magistrado Instructor de los juicios contencioso administrativos y de los auxiliares de impartición de justicia fiscal y administrativa.

Básicamente la nueva Ley Orgánica pretendía adecuarse a la naciente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, situación similar a la del Código Fiscal de la Federación. El salto más relevante se da en el 2009 al instaurarse los Juicios en Línea, lo que marca un precedente importante, cosa común en el TFJFA a las que ya nos tiene acostumbrados, con el fin de agilizar la justicia y hacerla de verdad, pronta y expedita.

1.4. NATURALEZA JURÍDICA.

Desde el origen de las civilizaciones las sociedades han atravesado por conflictos entre quienes detentan el poder y quienes están bajo su yugo. Con el paso del tiempo, las sociedades modernas tomaron ejemplos de forma de gobierno de Grecia y Roma, quienes utilizaban el sistema aristocrático y esclavista.

No obstante lo anterior, se ha ido avanzando mucho al respecto. Han surgido con el paso de los años, tribunales especializados en distintas ramas o materias, lo que ofrece la oportunidad de brindar seguridad jurídica a los gobernados. Tenemos así en México, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quién, dados los conflictos suscitados por las pasadas elecciones en el 2006, no logró salir bien librado y tuvo que impulsarse una reforma electoral que ha sido cuestionada por muchos pero que de alguna manera, le da un nuevo impulso a la materia electoral y nuevos visos de credibilidad. Tenemos también a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que resuelven los conflictos laborales de manera independiente al Poder Judicial, pero supeditado a este a través del Amparo, y al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Todos ellos tienen un factor común: se han especializado. O al menos es lo que se ha intentado. No es un camino sencillo ni un problema menor. Tenemos frente a nosotros una enorme tarea: llevar a cabo las adecuaciones necesarias para que siempre, el derecho sea utilizado como instrumento de equidad y de solución de conflictos, que garantice el respeto y la sana convivencia de todos los que habitamos nuestro hermoso país, pero sobre todo, que busque incesantemente la

justicia a la que todos tenemos derecho. Esa es la razón de ser de dichos órganos de solución de controversias, su naturaleza jurídica.

Dice el primer párrafo del artículo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el capítulo llamado: De la Naturaleza e Integración del Tribunal: “*El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.*”

Todo ente o institución relacionados con el Estado, su composición, sus leyes, sus órganos, sus poderes, tienen como esencia una naturaleza jurídica; nos lo repiten hasta la saciedad en las aulas y se comenta en los pasillos de la facultad, Y aunque en la extensa y vasta bibliografía hay suficiente información sobre la naturaleza jurídica de cada una de las instituciones, organismos o entes que forman parte del Estado, poco se nos dice acerca de una pregunta que para muchos de nosotros es fundamental, ¿qué es la Naturaleza Jurídica?

No es aventurado pues, intentar acercarnos a un concepto que permita explicar que se entiende por tal expresión. Atendidos al significado que nos proporciona nuestra lengua a través de sus respectivos diccionarios, se compone de dos palabras, naturaleza, cuyo origen es la germana *naturist*, que significa "el curso de los animales, carácter natural." A su vez esta viene de *natura*, que es la traducción latina de la palabra griega *physis* (φύσις), que en su acepción original hacía referencia a la forma innata en la que crecen espontáneamente plantas y animales. Podemos entender pues a la naturaleza como la “*esencia y propiedad característica de cada ser*”⁵⁶. A su vez, el vocablo jurídica, viene del latín *iuridicus*, formado con *ius* o *iure* que significa ‘derecho’ y *dicere* que es ‘decir’, Jurídico pues, es decir el derecho, lo que le atañe, lo que le constriñe. Pero para que estas palabras pudieran unirse e interpretarse como ahora se entienden, tuvo que

⁵⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, 22a edición, Tomo II España: Espasa, 2001, p. 1568

pasar muchos tiempo en el cual se cambió el sentido del significado de cada una, Naturaleza que derivó del griego que ahora conocemos como física, cambió su sentido.

Se dice que la naturaleza jurídica es el proceso de creación de las normas, que está basado en las fuentes del derecho y los principios meta jurídicos. Para algunos autores, la naturaleza jurídica tiene que ver con dos aspectos: las fuentes del derecho y los principios meta jurídicos del sistema, como son los fundamentos filosóficos, políticos, ideológicos, económicos y sociales, el contexto histórico inclusive. Pero considero que eso es el proceso de creación de las leyes, que son precisamente las fuentes del derecho o podríamos llamarlo de alguna manera, la naturaleza jurídica de las leyes, pues las leyes también deben justificarse, de lo contrario no tendrían razón de ser. Porque las fuentes del derecho son varias y no rigurosamente jurídicas, tenemos las fuentes formales, las materiales, las históricas, las políticas, etcétera. Son las razones que dan fundamento a una norma, pero no la naturaleza jurídica de un órgano, que es la justificación legal de su existencia, su esencia, lo que le da sentido.

Necesario es entender la estructura del derecho, eso es la forma en que se organiza el Estado a través de sus instituciones legales. Cuales son las áreas, ramas o materias jurídicas, cual sería la forma de gobierno, la composición y la jerarquía existente dentro de ésta. Es la forma como está estructurado el derecho en determinado lugar, ello obligará a ordenar las instituciones conforme a la composición del Estado, que en las democracias debe sustentar su actuación en su Constitución, que es el instrumento que contiene la decisiones políticas fundamentales de una nación y que todo debe ser encuadrado a ella como norma suprema, la naturaleza jurídica de los entes que forman parte del Estado deben estar sustentados en ella.

La naturaleza jurídica es pues la esencia de cada órgano, institución, ente, que forma parte del Estado. Es su finalidad y su principio, si no está encuadrado en la Constitución entonces no tiene fundamento, es inconstitucional, por lo que

debe ser anulada de inmediato de la estructura del Estado porque atenta contra el pueblo, pues lo que no está dentro de la Constitución no tiene argumentos para seguir con vida, aun cuando tenga buenas intenciones, aun cuando intente ayudar al pueblo.

Podemos pues encuadrar nuestro concepto de Naturaleza Jurídica como el conjunto de propiedades y características de un ente creado conforme a la normatividad jurídica vigente que le dan justificación a su existencia y que tiene una esencia propia que lo hace único y diferente de las demás instituciones.

Así pues, tenemos que *la naturaleza jurídica del TFJFA conforme a las leyes que lo originan, es un tribunal de lo **contencioso** administrativo, dotado de autonomía plena para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su ley orgánica le establece.* Se perciben las negritas en contencioso, puesto que es una de las últimas novedades de la Ley orgánica del Tribunal de 2006 lo que aclara la razón de ser del Tribunal y lo señala como un tribunal que dirime controversias y no como un tribunal que forma parte de la administración pública aun cuando en su origen se haya planteado, erróneamente esa posibilidad.

De la definición que nos da el artículo citado, es necesario separar cada uno de los conceptos que contiene para entenderlo mejor.

1.4.1. Tribunal Contencioso Administrativo...

Todas las relaciones que existen entre el Estado y los particulares se rigen por la ley. “Esto sucede en México: todos los actos de las autoridades administrativas, legislativas y judiciales se subordinan a los dictados de la ley.”⁵⁷ Estas autoridades tienen su fundamento en el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según lo dispuesto por nuestra Constitución⁵⁸, asimismo existe una normatividad jurídica

⁵⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, 2a edición, Colección Popular 513, México: Fondo de Cultura Económica, p. 11

⁵⁸ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

específica para cada una de las divisiones del Supremo Poder, lo que obliga a fundar y motivar cada uno de los actos que realizan, pues si abusan del poder otorgado atentan contra la Constitución, lo que debe ser atacado por las vías propuestas por la ley para subsanar esos actos de autoridad que sean abusivos o ilegales.

Cabe hacer notar que la Constitución en el ya citado artículo, no habla de tres poderes sino de uno solo, dividido en tres para su ejercicio, proponiendo así su propia versión del misterio de la Trinidad Jurídica, lo que ha provocado un galimatías en la sociedad, aunado a la inagotable variedad de hipótesis ideadas por diferentes abogados, quienes si no. De esa división, es la del ejecutivo, encargado de la administración, la que nos interesa explorar y la que es regulada por el derecho administrativo, que puede decirse que es la rama del derecho público que se compone de un conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación de las autoridades administrativas y su relación con los particulares.

La actuación del Estado sin embargo, es múltiple y muy variada, valga decir que no es fácil y menos cuando se le pretende investir a sus actos de una doble personalidad, cuya tesis afirma que el Estado es uno cuando se somete al derecho público y otro al derecho privado, esto es que el Estado puede ser un sujeto de derecho privado, esencialmente civil, y otro cuando actúa con su facultad de imperio y de manera unilateral; por fortuna ya son pocas las personas que aceptan dicha teoría, pues el Estado es el mismo y basta con que justifique su actuación en el marco jurídico que le corresponda, según el acto del que se trate. La administración pública, huelga decirlo, en innumerables ocasiones y ya sea por desconocimiento de la ley o por abuso de autoridad, ambos casos igual de graves, dañan o afectan las garantías de los gobernados, lo que obliga en un Estado de Derecho, a la creación de medios de defensa que permitan al particular defenderse jurídicamente de dichas violaciones, esa defensa es regulada precisamente por el derecho procesal o contencioso administrativo. En México tuvieron que pasar casi 70 años desde la creación de un Tribunal contencioso para tener un código o ley procesal, que unificara los recursos que tenían los

gobernados.

Un tribunal Contencioso Administrativo tiene jurisdicción para conocer y aplicar el derecho en materia administrativa, es el encargado de resolver controversias entre el Estado cuando aplica su facultad de imperio y los particulares, así como de observar la aplicación del conjunto normativo destinado a la regulación de la actividad de la Administración pública como garante del control de la legalidad; así como para atender los recursos de los administrados contra resoluciones de la administración que consideran injustas.

El TFJFA es un tribunal contencioso porque resuelve las controversias señaladas y aplica el derecho con base en la normatividad jurídica vigente, pero no resuelve cualquier controversia, sino las existentes entre la administración pública en cualquiera de sus instituciones y los particulares, por eso es contencioso administrativo, porque vigila el cumplimiento del derecho administrativo y sanciona su incumplimiento, y no como se creyó durante mucho tiempo que era por su vínculo, ya casi histórico, al poder ejecutivo.

Grave error de los creadores de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 al señalar que el Tribunal fallaba en representación del Ejecutivo, pues ello implica aceptar que el titular del ejecutivo era juez y parte, lo que es inconcebible, así como de colocarlo dentro del marco del Ejecutivo en delegación de facultades que le correspondían a su titular. Ello dio pie a considerar que el Tribunal era un órgano administrativo con funciones formalmente ejecutivas y materialmente jurisdiccionales, porque era un órgano de solución de controversias, pero de justicia delegada.

Fue quizá el miedo a lo que podría ocurrir si se le investía independencia total, tanto del ejecutivo como del judicial, o falta de temeridad, como quiera que sea el Tribunal ha arrastrado con ese estigma durante varias décadas, que con el paso de los años ha disminuido considerablemente gracias a la implacable labor de sus magistrados. Y todo por la mala interpretación del Consejo de Estado Francés, que evolucionó a partir de su origen como Consejo del Rey, que sí era

administrativo y existía con funciones meramente consultivas y después de una lenta evolución devino jurisdiccional, aunque para ello cambió también su razón de ser, pues terminaron los reinados en Francia, lo que no puede ocurrir en nuestro país, pues no teníamos ningún antecedente de esa naturaleza.

1.4.2. ...dotado de plena autonomía para dictar sus fallos...

Es irónico tener que emplear este término para un Tribunal que decide controversias, pues un tribunal carente de autonomía plena, no puede ser un tribunal, máxime si se trata de uno que fue cuestionado en su nacimiento por su origen administrativo. Es ese precisamente el hecho que propició que se aclare con toda seguridad que el Tribunal puede actuar con total independencia y sin sujeción de nadie, en apariencia. Ciertamente es que ahora no está sujeto a ninguna autoridad administrativa, que los magistrados se aprueban con la mayoría en el Senado, previa terna propuesta por el presidente de la República a partir de los sugeridos por el propio TFJFA, cuyo Pleno de su Sala Superior, formula las propuestas tanto de los nombramientos como de las ratificaciones. Pero para entender esta afirmación de la actuación del Tribunal con plena autonomía habrá que remontarse a su nacimiento, como lo señaló la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en cuya exposición de motivos se señaló: *“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: Será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida.”*⁵⁹

Es evidente el yerro cometido. Si el tribunal surgió inspirado en el Consejo de Estado Francés, debió escindir desde el principio y para siempre de su filiación al Poder Ejecutivo. Ciertamente que siempre tendrá una relación estrecha con la

⁵⁹ Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el subrayado es propio.

administración pública pues resuelve controversias en las que dicha administración es parte, pero ello no significa que debía encuadrarse dentro del marco del Poder Ejecutivo y menos en un país donde hay muchos que se escandalizan por las innovaciones jurídicas. La relación del Consejo de Estado Francés con la administración pública difiere en México, pues el Consejo no solo decide controversias donde juzga la administración sino que asesora al gobierno mediante secciones especializadas y administra los tribunales administrativos y las cortes administrativas de apelación, lo que no ocurre en nuestro país.

Curiosamente se dota al Tribunal de plena autonomía para dictar sus fallos pero no de la autonomía para ejecutarlos, hacerlos valer y aplicar el derecho a partir de sus sentencias sin que otra autoridad las modifique, pues de lo contrario podría decirse con justa razón que sigue teniendo justicia delegada pero por parte de los tribunales judiciales que son los que al final resuelven en definitiva. Lo que genera incertidumbre en los administrados y desconfianza.

1.4.3. ...con la organización y atribuciones que su ley orgánica le establece.

Quince magistrados que conformaban el Pleno y las cinco salas de tres magistrados cada una, hoy son historia para el TFJFA. Hoy, según su ley Orgánica, la cuarta y hasta este momento vigente, señala que ahora es una Sala Superior y muchas Salas Regionales distribuidas en todo el país, inclusive surgió la Junta de Gobierno y Administración, la primera, esta integrada de trece magistrados, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta señalada, esta Junta cumple también el sueño de profesionalizar a quienes laboran para el propio Tribunal.

Amplió también su competencia, pues aunque en un origen era un Tribunal especializado en materia fiscal, su lenta evolución permite hablar hoy en día de un Tribunal Contencioso Administrativo, que aún le falta para resolver todos los litigios en donde interviene la administración pública, pero es sin duda un gran

avance.

En la citada Ley orgánica encontramos precisamente a detalle, la funcionalidad del Tribunal y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo como se debe llevar a cabo el juicio contencioso administrativo o con el nombre que recibe en nuestra legislación, Juicio de Nulidad. Ahí precisamente en la Ley Orgánica del Tribunal, está su naturaleza jurídica.

1.5. LA JUSTICIA FISCAL EN MÉXICO.

El Estado es la cúspide de la organización social de los pueblos. El Estado representa a una comunidad que se establece en un territorio delimitado y que se organiza jurídica, política, social, cultural y económicamente. El Estado surge ante la imposibilidad física de que todos los ciudadanos tomen en conjunto las decisiones que han de regir su convivencia. El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bienestar público de sus componentes, el interés general por encima de la voluntad de unos cuantos. Bajo esa premisa, hoy nuestra constitución en su artículo 39, enaltece y reconoce al pueblo como único soberano: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*⁶⁰ Es importante señalar sin embargo, que el Derecho Internacional reconoce como Estado a cualquier territorio delimitado como tal, sin importar su forma de gobierno, el Vaticano, por ejemplo.

Los principios básicos de la organización de un Estado se regulan en una Norma Suprema que al menos en nuestro país, en el artículo 40 de la Constitución dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en

⁶⁰ Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” Pero el Estado no sobrevive solo con el deseo. Necesita alimentarse, sentirse vivo, regirse por una normatividad, obtener ingresos. Así ha surgido la actividad financiera del Estado, los ingresos públicos y por supuesto dentro de estos últimos la recaudación de impuestos, que con años, ha sido un problema con el que la mayoría de los gobernados tienen que lidiar, pues los gobernantes en turno rara vez dan explicaciones a sus gobernados sobre la utilidad de esa recaudación. Surgió así un problema que por décadas fue estudiado y eran los conflictos originados entre el Estado y sus gobernados. “Todas las relaciones que existen entre el Estado y los particulares se rigen por la ley” ⁶¹, nos dice el ex-magistrado Alfonso Nava Negrete. Pero en México particularmente se han establecido mecanismos diversos, a veces incluidos en la Constitución y otras en algunas leyes o en el peor de los casos en simples reglamentos. Para ello México adoptó el sistema constitucional norteamericano que surgió a través de la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos de América en la Convención de Filadelfia y que rige desde 1789.

Pero también surgieron en México otras instituciones que no venían del modelo norteamericano, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Para nadie es una novedad que el origen de la jurisdicción administrativa se lo debemos a la República Francesa cuya Asamblea en 1790 y como producto de su Revolución, dio origen al Consejo de Estado, con el fin de resolver los conflictos que pudieran surgir entre la administración pública y los gobernados. Ello a partir de la clara desconfianza que existía contra el poder judicial, a quien se le prohibió involucrarse en asuntos relativos a la función administrativa, amparados en una interpretación *sui generis* de la división de poderes propuesta por Montesquieu.

En nuestro país, el primer esbozo en materia administrativa se da en 1853

⁶¹ **NAVA NEGRETE**, Alfonso. *Op. Cit*, p. 11

con la Ley para el Arreglo Contencioso Administrativo en la época de Antonio López de Santa Anna, conocida desde entonces como la Ley Lares, que hacía referencia al redactor de dicha ley, que luego en 1865 surgió de nuevo como parte de las Leyes del Imperio Mexicano que pretendía imponer a Maximiliano. Dichas leyes comulgaban con la francesa en lo que se refiere a la solución de conflictos en jurisdicción administrativa, pues también pretendía que la autoridad judicial no se inmiscuyera en cuestiones administrativas, particularmente en la solución de conflictos. Ya fuera por la relación que Teodosio Lares tuviera con la derecha mexicana o porque realmente sus detractores se empeñaron en defender el contenido de la Constitución entonces vigente, lo cierto es que se perdió una oportunidad histórica de poner a nuestro país a la vanguardia.

Algunos años más tarde, por decreto presidencial en 1936, el 27 de agosto, para ser exactos, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, la que surgió amparada en jurisprudencia de la Suprema Corte de 1929, que resolvió que las leyes federales podían conceder “un ‘recurso o medio de defensa para el particular perjudicado’, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo”⁶², y fue más allá, pues determinó la necesidad de agotar dichos medios antes de acudir al juicio de amparo. Con el nacimiento de la Ley de Justicia Fiscal, surge también el Tribunal Fiscal de la Federación, que entra en funciones a partir del 1 de enero de 1937.

El origen de los Tribunales administrativos no puede pasar desapercibido, pues son los encargados de garantizar la estabilidad y evitar el abuso del poder por parte de las autoridades administrativas. Sin embargo y sin importar el gran avance del Consejo de Estado, nuestro Tribunal surgió incompleto. Es cierto que con el paso de los años y luego de múltiples cirugías legislativas, se ha ido afianzando y se ha ganado el respeto de la sociedad. La justicia social y administrativa en nuestro país ocupa una posición que ya quisieran muchos de los demás tribunales existentes. El Tribunal tiene una función estratégica ya

⁶² Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

reconocida por la Constitución pero aún le faltan dientes suficientes que le permitan cumplir con su labor de forma cabal.

En México la causa que originó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, sigue plenamente vigente. Siguen involucrados los mismos sujetos aunque quizá con diferentes nombres, los contribuyentes que pagan los impuestos; las autoridades fiscales que administran la recaudación, persiguen el pago y la recaudación oportuna; los legisladores que crean las leyes; así como los jueces magistrados y ministros que resuelven los conflictos que dan origen al contencioso administrativo. Uno de los principios teóricos más importantes de los impuestos, es que éstos deben ser justos. Sin embargo, la gran complejidad de la materia impositiva y de las normas que las regulan, así como la determinación y el cobro de impuestos, aunado a la gran desconfianza de los administrados hacia las autoridades en todos los niveles, así como la evidente ambición de los funcionarios públicos, constituyen un espacio para el desencuentro, lo que genera controversias y al mismo tiempo una guerra perdida para ambas partes. Los juicios, sobre todo los largos, en materia fiscal, son un mal negocio para México, pues todos terminan perdiendo. No han cambiado mucho los tiempos. Sin embargo el Tribunal ya no solo conoce de materia fiscal, sino también poco a poco se le va atribuyendo casi la totalidad de la materia administrativa.

La materia fiscal, que está incluida en la administrativa, ha tenido una creciente relevancia, en la cual tanto ciudadanos como funcionarios debe interactuar en un marco estricto de legalidad, sin abusos de ninguna de las partes. Por eso se determinó que el Tribunal Fiscal conocería desde el principio de asuntos fiscales, por ello el 60 por ciento de los asuntos que resuelve son fiscales. Sin embargo las cuestiones fiscales no son muy diferentes al resto de las administrativas, pues al final de cuentas son autoridades que emiten resoluciones definitivas, muchas de las veces por errores que más tarde reconocen, aunque la mayor parte de las veces en pleno abuso de su investidura de autoridad. Por ello se amplió la competencia del tribunal, lo que permitió la especialización de sus Salas Regionales y entró en vigor la Ley Federal del Procedimiento Contencioso

Administrativo, que derogó el Título VI del Código Fiscal que regulaba el Juicio Contencioso Administrativo, hoy también Juicio de Nulidad.

Los tribunales, en general, están obligados a trabajar con plena independencia y total autonomía, basados en los principios que deben regir todas las actividades del Estado, que son estricto apego a la legalidad, de manera imparcial, pronta, gratuita, con eficiencia y efectividad comprobadas, con seguridad, honestidad, rapidez, y con la garantía de que su función está justificada al contribuir a un Estado de Derecho fortalecido día con día, al desarrollo de la nación y la estabilidad social que propicie la paz entre sus gobernados. Y de todos los tribunales existentes, el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es ya pieza imprescindible para el funcionamiento del Estado, para salvaguardar los derechos de los gobernados y garantizar un freno ante los abusos de quienes desde su cargo, intentan menoscabar los derechos de los administrados o aprovecharse de sus funciones para beneficiarse o beneficiar a alguien más, sin importar que eso signifique dañar a terceros, ya sea ciudadanos o al Estado mismo. En este sentido, *“la existencia de esos tribunales se justifica por su naturaleza como instituciones destinadas a despresurizar las relaciones de gobierno entre las autoridades y los individuos; a permitir que priven relaciones civilizadas; relaciones de confianza.”*⁶³

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha echado mano de las llamadas salas auxiliares, con el fin de aminorar las cargas de trabajo de las salas regionales. Dichas salas auxiliares fueron creadas con el fin de que dicten sentencias en asuntos en los que exista jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, con la finalidad de emitir una sentencia uniforme con los criterios del poder judicial. Así mismo, y con el fin de darle celeridad a los procesos que llegan a su jurisdicción,

⁶³ Palabras del Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en ocasión de la ceremonia de bienvenida al XX Congreso Nacional y IV Congreso Internacional de Magistrados. Conmemoración del 75 aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, el 24 de agosto de 2011. Texto completo en línea en: http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/Ministro_Presidente_Agosto/16_AGO_24_2011.pdf, publicado el 13 de marzo del 2012.

se puso en marcha en la vía sumaria el llamado Juicio en Línea, con lo que nuevamente se pone a la vanguardia en la forma de impartición de justicia al Tribunal y aprovecha en beneficio de quienes acuden a él a resolver sus asuntos contenciosos, las bondades de las nuevas tecnologías.

Ese tribunal que nació hace 75 años y unos cuantos meses, ha crecido exponencialmente y conoce de diversas materias que se le van adjuntando, fruto de la enorme confianza que el legislador ha puesto en sus manos y también de la capacidad y experiencia comprobadas que se ha ganado a pulso; lamentablemente la ampliación de su competencia no se acompaña de una ampliación estructural ni mucho menos de la escisión impostergable que lo liga al poder judicial al través del juicio de amparo y del innecesario recurso de revisión.

La subordinación del poder público al derecho, es uno de los propósitos centrales del Tribunal, que pretende imponer la justicia administrativa en sus decisiones, para lograr extinguir el carácter subjetivo en las resoluciones de los actos administrativos, lo que convierte al Tribunal en garante del control de la legalidad y la seguridad jurídica dentro de su competencia y atribuciones otorgadas por el legislador, y como baluarte del Estado de Derecho. Por ello es que no se entiende que aún no exista una reforma constitucional que suprima de una vez y para siempre, la innecesaria tercera instancia de la revisión administrativa de la cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito, pues ello rebaja la de por sí ya lastimada institución del juicio de amparo, pues “resulta ocioso que después de haberse dictado previamente dos sentencias diferentes en sendas instancias jerárquicas, se tenga que llegar a una tercera instancia como lo es la revisión administrativa...”⁶⁴

Lo cierto es que la jurisdicción administrativa debe incorporarse como siempre lo ha hecho, al constante cambio y dinamismo social para mantenerse siempre al día y a la vanguardia, con ayuda del legislador, sin ella o a pesar de

⁶⁴ ARAIZA VELÁZQUEZ, Jaime. *Importancia de lo Contencioso Administrativo para el gobierno, La seguridad jurídica*, en: FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Contencioso Administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México: UNAM-IIIJ, 2007, p.2

ella, con el propósito principal de ser garante de la protección de los derechos humanos como todas las instituciones existentes, según consta en el reformado artículo 1 de la Constitución, por ello “*deberá participar activamente en la profunda transformación jurídica que vive nuestro país y continuar así su historia, consolidándose como un remedio permanente contra las arbitrariedades; las extralimitaciones y los abusos en el ejercicio del poder público y, a través de sus fallos, manteniendo la exigencia de que la prestación de la función pública se ejerza en beneficio de la nación, en beneficio de todos.*”⁶⁵

Nuestro sistema presenta ineficiencias, tales como, la mala gestión y cobro del tributo, la inconstitucionalidad de resoluciones misceláneas porque establecen elementos estructurales de las contribuciones, la doble o triple tributación sobre los mismos objetos imponibles, leyes oscuras e imprecisas que generan inseguridad jurídica, la corrupción, el alto índice de evasión de impuestos, entre otros problemas.⁶⁶ Y ahí estará el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para dar solución a todos esos conflictos, a pesar de que no cuenta con la autonomía total ni la jurisdicción plena, por mucho que se intente hacer creer lo contrario.

Pero, ¿cómo funciona el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa? ¿Quiénes lo integran? ¿Qué necesita para lograr su cometido al cien por ciento? Eso es precisamente lo que se intentará explicar en las líneas que siguen.

⁶⁵ Palabras del Ministro Juan N. Silva Meza... *Op. Cit, Ídem.*

⁶⁶ *Cfr. RÍOS GRANADOS, Gabriela. (Coord.), Conceptos de Reforma Fiscal, México: IJJ-UNAM, 2002, p.1*

Capítulo 2. Organización y funcionamiento del Tribunal.

El proceso jurídico por excelencia es el que atiende a una función específica: impartir justicia.

Carlos Cortés Figueroa

Sumario: 2.1. Organización administrativa. 2.2. Su incorporación y dependencia en el poder ejecutivo. 2.3. Nombramiento y elección de los magistrados del tribunal. 2.4. Las sentencias y fallos del tribunal. 2.5. Alcances de sus decisiones. 2.6. Tribunal administrativo ¿jurisdiccional? 2.7. ¿Tribunal de simple anulación o de plena jurisdicción? 2.8. La división de poderes y el monopolio jurisdiccional del poder judicial.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido por más de 75 años, el garante de la legalidad y el Estado de Derecho que pone freno a los abusos en los actos de autoridad y resuelve los conflictos contenciosos que surgen entre los gobernados y la administración pública. Sabemos que el Tribunal es un órgano jurisdiccional de lo contencioso administrativo que cuenta con autonomía plena para dictar sus fallos y que su límite se encuentra en la organización y atribuciones que le establece su Ley Orgánica.

El Tribunal es el encargado de impartir justicia administrativa de manera honesta, gratuita, imparcial, completa, eficaz, pronta y expedita, pero es importante que una vez que conocimos su historia, conozcamos cómo funciona y cómo se integra, al tiempo en que a partir de este estudio, encontraremos las fallas en las que se encuentra, ya sea por sí mismo o a partir de su marco normativo.

Para Martínez Rosaslanda *“el contencioso administrativo o juicio contencioso administrativo constituye la parte medular de la justicia administrativa, en virtud de que dicho juicio se tramita ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, autónomo y con las características que la doctrina conoce como de*

*justicia delegada. El referido Tribunal es un Tribunal de lo contencioso administrativo autónomo, doctrinalmente de justicia delegada, con las características del contencioso de anulación, en principio, pero dotado también de diversas facultades de plena jurisdicción.”*⁶⁷

2.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La organización es primordial para desarrollar cualquier actividad. Un ente que no está organizado no puede cumplir con la labor que le sea encomendada, por ello es que todas las instituciones creadas por el Estado deben tener en su Ley Orgánica, la forma en que se va a organizar para cumplir con su naturaleza jurídica. En el caso del Tribunal que nos ocupa, cuenta con un marco normativo vigente que regula su actuación y que se enumera a continuación⁶⁸:

1. Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
3. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
4. Acuerdo SS/4/2012 por el que se Reforma la Fracción III, del Artículo 23, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
5. Acuerdo SS/5/2012 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
6. Condiciones Generales de Trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
7. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁶⁷ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El fundamento constitucional de la jurisdicción administrativa*, en la colección: *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal*, México: RTFJFYA, Tomo III, 2001, pp. 84 y 85.

⁶⁸ Según consta en su página de Internet y cuya lista puede leerse completa para su consulta en: <http://www.tfjfa.gob.mx/index.php/el-tribunal/marco-normativo> consultada el 20 de agosto del 2012.

Gubernamental

8. Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para dar cumplimiento al artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
9. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
10. Código de Ética del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
11. Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Aprobadas por la Junta de Gobierno y Administración en Sesión del 06 de abril de 2010)
12. Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, para el 2007
13. Acuerdo de Adhesión al Código Modelo de Ética Judicial para impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.
14. Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos Administrativos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
15. Lineamientos para la Clasificación y Desclasificación de la Información Generada por las Unidades Jurisdiccionales y Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
16. Lineamientos para la elaboración de versiones públicas por parte de las Unidades Jurisdiccionales y Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Acuerdo E/JGA/6/2011).
17. Reglas de Operación del Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo.
18. Manual de operación para la notificación de actuaciones jurisdiccionales de las Salas Regionales con sede distinta al Distrito Federal, con apoyo de la Actuaría Común del Tribunal. (Acuerdo E/JGA/36/2011)
19. Manual de remuneraciones de los Servidores Públicos del Tribunal Federal

de Justicia Fiscal y Administrativa para el Ejercicio Fiscal 2012. (Acuerdo E/JGA/8/2012)

20. Acuerdo que reforma los anexos 3 y 5 del Manual de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para el Ejercicio Fiscal 2012 (ACUERDO E/JGA/17/2012)

21. Medidas de Austeridad, Ahorro y Disciplina en el Gasto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para el Ejercicio Fiscal 2012. (Acuerdo E/JGA/9/2012)

22. Normas que Regulan los Viáticos y Pasajes para las Comisiones Nacionales e Internacionales, los Gastos de Alimentación y las Cuotas de Telefonía Celular de los Servidores Públicos del Tribunal. (Acuerdo E/JGA/10/2012)

23. Lineamientos Internos para el Ejercicio Racional de Recursos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (Acuerdo E/JGA/11/2012)

Dice el artículo segundo de su Ley orgánica: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por:

- I. La Sala Superior;
- II. Las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas o Auxiliares, y
- III. La Junta de Gobierno y Administración.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene a su servicio a los servidores públicos siguientes⁶⁹:

- I. Magistrados de Sala Superior;
- II. Magistrados de Sala Regional;
- III. Magistrados Supernumerarios de Sala Regional;

⁶⁹ Artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente.

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

El Tribunal cuenta además con el personal profesional, administrativo y técnico necesario para el desempeño de sus funciones.

2.1.1. División territorial

Con base en el artículo 21 del reglamento interior del Tribunal y para los efectos del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de

Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;

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

En las regiones señaladas, la sede, denominación y el número de Salas Regionales hasta el momento en que esto se escribe, son las siguientes:

- I. Región del Noroeste I: La “Primera Sala Regional del Noroeste I” y “Segunda Sala Regional del Noroeste I”, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;

- II. Región del Noroeste II: La “Sala Regional del Noroeste II”, con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. Región del Noroeste III: La “Sala Regional del Noroeste III”, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;
- IV. Región del Norte-Centro I: La “Sala Regional del Norte-Centro I”, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;
- V. Región del Norte-Centro II: Las salas: “Primera Sala Regional del Norte-Centro II”, “Segunda Sala Regional del Norte-Centro II” y “Tercera Sala Regional del Norte-Centro II”, todas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;
- VI. Región del Noreste: Dos Salas que se denominan, “Primera Sala Regional del Noreste” y “Segunda Sala Regional del Noreste”, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;
- VII. Región de Occidente: Tres Salas llamadas: “Primera Sala Regional de Occidente”, “Segunda Sala Regional de Occidente” y “Tercera Sala Regional de Occidente”, todas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;
- VIII. Región del Centro I: La “Sala Regional del Centro I”, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;
- IX. Región del Centro II: La “Sala Regional del Centro II”, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;
- X. Región del Centro III: La “Sala Regional del Centro III”, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;
- XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas que se denominan, “Primera Sala Regional Hidalgo-México”, “Segunda Sala Regional Hidalgo México” y “Tercera Sala Regional Hidalgo-México”, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;
- XII. Región de Oriente: La “Primera Sala Regional de Oriente”, “Segunda

- Sala Regional de Oriente” y “Tercera Sala Regional de Oriente”, todas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;
- XIII. Región del Golfo: Dos Salas que se denominan, “Primera Sala Regional del Golfo” y “Segunda Sala Regional del Golfo”, ambas con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;
- XIV. Región del Pacífico: La “Sala Regional del Pacífico”, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;
- XV. Región del Sureste: La “Sala Regional del Sureste”, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;
- XVI. Región Peninsular: La “Sala Regional Peninsular”, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;
- XVII. Región Metropolitana: Doce Salas que reciben el nombre de “Primera Sala Regional Metropolitana”, “Segunda Sala Regional Metropolitana”, “Tercera Sala Regional Metropolitana”, “Cuarta Sala Regional Metropolitana”, “Quinta Sala Regional Metropolitana”, “Sexta Sala Regional Metropolitana”, “Séptima Sala Regional Metropolitana”, “Octava Sala Regional Metropolitana”, “Novena Sala Regional Metropolitana”, “Décima Sala Regional Metropolitana”, “Décimo Primera Sala Regional Metropolitana” y “Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana”, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;
- XVIII. Región del Golfo-Norte: La “Sala Regional del Golfo-Norte”, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;
- XIX. Región Chiapas-Tabasco: La “Sala Regional Chiapas-Tabasco”, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;
- XX. Región del Caribe: La “Sala Regional del Caribe”, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, y
- XXI. Región del Pacífico-Centro: La “Sala Regional del Pacífico-Centro”, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

La desconcentración administrativa que inició en el periodo presidencial de José López Portillo, ha permitido que el Tribunal desahogue su carga de trabajo en apariencia, pues al final la justicia administrativa aun continua con un rezago enorme con todo y la instauración de los juicios sumarios y el novedoso sistema de los juicios en línea.

2.1.2. La Sala Superior.

Se compone de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercen funciones jurisdiccionales y dos forman parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los periodos que señala su Ley Orgánica. La Sala Superior del Tribunal actúa en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que forman parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integran el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dura su encargo en dicha Junta, salvo en los casos previstos en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 18 de la citada Ley orgánica, el cual señala cuales son las facultades del pleno.

El pleno está integrado por el Presidente del Tribunal y diez Magistrados de la Sala Superior, la que a su vez tiene dos secciones (A y B), que se integran por cinco Magistrados de la Sala Superior, las cuales tienen su propio presidente y el Presidente del Tribunal no forma parte de ninguna sección.

2.1.3. Las Salas Regionales.

Las 43 Salas Regionales con que cuenta el Tribunal, tienen jurisdicción en alguna de las 21 regiones de la circunscripción territorial que les fue asignada. Se integran por tres magistrados y tienen competencia para conocer de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos señalados en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Son encargadas de atender la actividad jurisdiccional día con día, al atender, en primera instancia, el Juicio de Nulidad en los términos dispuestos por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.1.4. Las Salas Especializadas.

Las Salas Especializadas conocen de materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinan en el Reglamento Interior del Tribunal, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio.⁷⁰ Observan para su organización, integración y en su caso funcionamiento, las mismas disposiciones aplicables a las Salas Regionales, sin perjuicio de las adecuaciones que se requieran para su buen desempeño.

Originalmente eran 2 las Salas especializadas pero por el ACUERDO G/40/2011 por el que se reforma el artículo 23 y se deroga el artículo 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁷¹, se creó una nueva sala. Dichas Salas especializadas según el reformado artículo 23 son: la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, la Sala Especializada en Juicios en Línea y la relativamente nueva Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado⁷².

Los Presidentes de las Salas regionales son electos en la primera sesión del año, sirviendo en su encargo un año, sin derecho a ser reelectos para el periodo inmediato posterior.

En reforma del 12 de junio de 2009 a la Ley Orgánica del TFJFA , las Salas Regionales tuvieron que actualizarse para poder otorgar el servicio de justicia en línea. Los Presidentes de las Salas deben estar al pendiente para mantener actualizado el sistema de control y seguimiento de juicios así como para supervisar la debida integración de las actuaciones de dicho sistema; asimismo debe hacer su propuesta a la Sala sobre la medida cautelar que puede tomarse para otorgar la suspensión al contribuyente en esta nueva modalidad.

⁷⁰ Artículo 2 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente.

⁷¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el Viernes 28 de octubre del 2011.

⁷² Cfr. Artículo 23 del Reglamento Interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor.

2.1.5. La Junta de Gobierno y Administración.

La Junta de Gobierno y Administración fue creada en diciembre de 2007, con las últimas reformas hechas al Tribunal en su Cuarta Ley Orgánica y en la que se intentó adecuar a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Es un órgano que atiende la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, es autónoma técnicamente para cumplir con sus obligaciones de administración, no ejerce funciones jurisdiccionales, la integran el Presidente del Tribunal, quien también es el Presidente de la Junta de Gobierno y Administración; Dos Magistrados de Sala Superior que no forman parte del pleno, y Dos Magistrados de Sala Regional, los cuales estarán cumpliendo sus funciones por un periodo de dos años.

A partir de la implementación de los juicios en línea, la Junta de Gobierno esta obligada a establecer y administrar un Boletín Procesal para la notificación de las resoluciones y acuerdos de la justicia en línea y, vigilar los lineamientos técnicos y formales que deban observarse en la substanciación de esta modalidad.

2.1.6. El Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa.

El Pleno de la Sala Superior, mediante el acuerdo G/15/98, creó el Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, que es un órgano interno del Tribunal en el que se imparten cursos y se hacen exámenes de selección para poder laborar para esta Institución, con el fin de que cualquier ciudadano que reúna los requisitos, y apruebe los exámenes, pueda formar parte del personal y al mismo tiempo la selección sea más justa y a partir de la gente mejor preparada, por lo que los funcionarios que formen parte del Tribunal son parte de una adecuada selección.

El Tribunal cuenta además con un sistema profesional de carrera jurisdiccional, basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el cual comprende a los servidores públicos que son: Secretarios de Acuerdos de

Sala Superior; secretarios de Acuerdos de Sala Regional; Actuarios y Oficiales Jurisdiccionales.

El sistema abarca las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de dichos servidores públicos, de manera que se procura la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas, y de acuerdo con los procedimientos y criterios establecidos en el Estatuto correspondiente.

2.2. SU INCORPORACIÓN Y DEPENDENCIA EN EL PODER EJECUTIVO.

La Constitución Política de nuestro país señala, ya lo hemos dicho, en su artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así mismo enfatiza que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 del mismo ordenamiento.

Esta división tripartita que la Constitución Mexicana copia de su homóloga estadounidense tiene como consecuencia una interpretación rígida de su contenido y una controversia generada por décadas entre quienes señalan que un poder no puede invadir las funciones del otro y que debe existir un contrapeso, según la teoría de Montesquieu, que permita un equilibrio entre cada uno de los poderes para que no haya uno que predomine. Eso, efectivamente en teoría, es incluso hasta poético, pero sabemos, no nos engañemos, que la realidad es mucho más compleja que eso.

En México se adoptó el federalismo como propio, a partir de una copia casi íntegra de la Constitución norteamericana, en un momento en que los centralistas y los federalistas se peleaban por conseguir la razón en el congreso. Fue quizá la necesidad de sentar las bases de un ordenamiento jurídico, la situación del país que aun estaba en conflicto, el miedo a las dictaduras como la de Iturbide o quizá simplemente la egolatría de quienes formaban parte del congreso y su urgencia

por demostrar su sapiencia, caso muy común en estos días.

Tal federalismo y posteriores interpretaciones, han consecuentado un sistema jurídico que pese a sus yerros y lagunas legislativas, han permitido la creación de órganos autónomos y tribunales independientes del poder judicial, en apariencia. Y digo en apariencia porque al final, salvo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que no cuenta porque como su nombre lo indica, pertenece al Poder Judicial, los órganos deben dejar sus sentencias a la revisión, a través del amparo, de los jueces judiciales.

Mención aparte merece el Tribunal que nos ocupa y que es el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Desde su nacimiento como Tribunal Fiscal, gracias a la Ley de Justicia Fiscal, fue supeditado al Poder Judicial a través del amparo, pero, con argucias jurídicas y con iniciativas a modo, por el miedo quizás a que no se alineaba a los intereses personales de los funcionarios públicos, se maniobró que las autoridades tuvieran a su alcance un recurso inverosímil llamado de Revisión. Ello ataba aún más al Tribunal al Poder Judicial, un poder que fiel a su costumbre, está siempre señalado por los constantes actos de corrupción e impunidad que lo rodean en muchas de sus áreas, no es delito decirlo.

Así pues, nació el Tribunal Fiscal, dependiendo orgánicamente del poder ejecutivo, pero supeditado a las decisiones del poder judicial, ya sea por sus jurisprudencias o por el amparo que interpusieran los particulares por violaciones a sus garantías individuales, hoy corregidas como derechos humanos fundamentales. Así lo dice la iniciativa de Ley que le da origen: *“la ley llama juicio y no recurso, a la instancia al tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso. Los juicios serán en todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, irá*

implícita la posibilidad de una condena (negativa de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución...”⁷³

Lo anterior dejó desperdiciada una oportunidad histórica para que las resoluciones del Tribunal fueran definitivas e inatacables, salvo en violaciones a las garantías, razón esta que era entendible por la desconfianza sobre un órgano nuevo que vinieron a copiar de quién sabe dónde, pensaban muchos ciudadanos y alguno que otro abogado despistado también, faltaba más, no lo sabemos todo, aunque estemos obligados a estar actualizados.

Pero como si lo anterior no fuera suficiente y con el pretexto de darle constitucionalidad al Tribunal y con ello evitar más suspicacias, el 16 de diciembre de 1946, a la fracción I del artículo 104 Constitucional le fue adicionado un segundo párrafo que dispone: *“en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre y cuando dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”*

La exposición de motivos argumentaba que tal reforma tenía como finalidad darle competencia a la Corte *para conocer en última instancia de los asuntos en que la Federación esté interesada (...) proponiendo el establecimiento del recurso de súplica contra las sentencias que pronuncien los tribunales de segunda instancia o los tribunales administrativos que gocen de plena autonomía respecto*

⁷³ **Exposición de Motivos** de la *Ley de Justicia Fiscal* de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.

de cualquier otra autoridad, se considera preciso suprimir el juicio de amparo tratándose de las resoluciones que pueden ser objeto de la súplica, a fin de satisfacer una regla de economía procesal, evitando la duplicidad de vías para lograr el mismo resultado...

Dentro del concepto genérico de juicios que interesan a la Federación, -que el proyecto emplea con el sentido fijado en la jurisprudencia mexicana- quedan comprendidas controversias de la más variada índole: civiles, administrativas y penales...»⁷⁴

Es de todos sabido que tal reforma no era precisamente para encuadrar el Tribunal en el marco constitucional, pues la verdadera razón fue la de crear el recurso de revisión contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación adversos a la Hacienda Pública y destruir así la autoridad de cosa juzgada absoluta que se le atribuyó al Tribunal en la Ley de Justicia Fiscal, como ya lo mencionamos puntualmente. Tan es así que 10 días después de que se publicó el decreto que modificaba la Constitución, entró en vigor el Recurso señalado. En 1965 el recurso de revisión se vuelve solo para el Poder Público, dejando al particular solo la opción del amparo. Ambos recursos en revisión de la autoridad judicial.

Actualmente encontramos en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución, el fundamento legal del Contencioso Administrativo, donde se otorga competencia al Congreso de la Unión: *Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.*⁷⁵ A su vez, el actual artículo 104 fracción III de la vigente Constitución hasta el día en que esto se

⁷⁴ *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994*, Legislatura XXXIX, Op. Cit. pp.9-11

⁷⁵ Artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

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

Es evidente que nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene una composición jurídica basado en las doctrinas tanto francesa como sajona, pues tanto existe un Tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos que se encuentra encuadrado, ya solo por mera situación histórica, al poder ejecutivo, como existen los tribunales federales del poder judicial que tienen conocimiento de tales fallos tanto en el recurso de revisión como en el juicio de amparo.

Existe pues una innegable dependencia del Tribunal al Poder Judicial, lo que *“ha generado una corriente de opinión en diversos foros, incluido el Poder Legislativo, en el sentido de que los tribunales administrativos federales deben desaparecer o bien incorporarse a la estructura del Poder Judicial de la Federación, con lo cual se pone en tela de duda lo justificable de su ubicación constitucional y la eficacia de los mismos; (y) se descalifican las experiencias históricas generadas durante casi setenta años de actuación.”*⁷⁶ Pero la discusión va mucho más allá de eso. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha dado muestras de honradez, prontitud, experiencia, pericia, legalidad, transparencia. Colocarlo en un poder judicial señalado por su corrupción, salvo algunas excepciones, su falta de transparencia, deshonestidad de sus

⁷⁶ RUEDA HEDÚAN, Iván. *Séptima Década de un Tribunal Ejemplar*, en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Tomo I (Ensayos en materia general), México: Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo-TFJFA, 2006, p. 90

funcionarios, aletargamiento en sus juicios, falta de credibilidad; sería como negar el reconocimiento que tiene el contencioso administrativo en México y apoyar la corrupción, lo que es completamente inadmisibles aún en el imaginario colectivo.

Por fortuna existe otra corriente de opinión a la que inmediatamente me adhiero, que busca cortar ese cordón umbilical que existe entre el Tribunal citado y el Poder Judicial, para dar certeza a los fallos del Tribunal, y darle sentido a la expresión de justicia pronta y expedita, yendo algunos más aventurados, a buscar la separación definitiva, inclusive la del juicio de amparo. Ya el Tribunal de Justicia Fiscal ha dado muestras de experiencia y vanguardia, ahora con la instauración de los llamados juicios en línea, así como de prestigio y transparencia que tanto urgen y necesitan los tribunales y juzgados del Poder Judicial de la Federación. Ello por supuesto basado en la experiencia demostrada por el Consejo de Estado Francés, cuya autoridad es la última instancia, aún en materia de legalidad y derechos humanos, con un prestigio superior al Tribunal de Casación, máxima autoridad del Poder Judicial en Francia.

2.3. NOMBRAMIENTO Y ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL.

El nombramiento y la elección de los magistrados del Tribunal se realiza con base en lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal, el cual señala que el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, nombra a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos de Magistrados son sometidos a la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Cabe señalar que los magistrados de la Sala Superior del Tribunal proponen al Presidente, a los candidatos que cumplen con los requisitos que se necesitan para formar parte de tan prestigioso Tribunal.

Los Magistrados de la Sala Superior son nombrados por un periodo de

quince años improrrogables, los que se comienzan a contar a partir de la fecha de su nombramiento. A su vez, los Magistrados de Sala Regional y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional son nombrados por un periodo de diez años, contados a partir de la fecha de su nombramiento.

Las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados de Sala Regional, podrán ser consideradas para nuevos nombramientos, no así las que fueron nombradas como Supernumerarios de Sala Regional, pues no podrán ser nombradas nuevamente para ocupar dicho encargo.

Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere lo siguiente:

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

Durante el ejercicio de sus cargos, los Magistrados del Tribunal únicamente podrán ser separados de los mismos por el Presidente de la República, en los casos de responsabilidad en términos de las disposiciones aplicables, o cuando dejen de satisfacer los requisitos señalados, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior.

En caso de que alguno de los magistrados padezca o llegue a padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo, así como cumplir setenta y

cinco años de edad, será forzosamente separado de su función.

Cuando los Magistrados estén por concluir el periodo para el que hayan sido nombrados, el Presidente del Tribunal, con tres meses de anticipación, comunicará esta circunstancia al Presidente de la República y, en su caso, someterá a su consideración la propuesta que previamente haya aprobado el Pleno de la Sala Superior.

Las faltas definitivas ocurridas durante el periodo para el cual hayan sido nombrados, se comunicarán de inmediato al Presidente de la República por su homólogo del Tribunal, quien someterá a su consideración la propuesta que, en su caso, haya aprobado el Pleno de la Sala Superior, para que se proceda a los nombramientos de los Magistrados que las cubran.

Las faltas definitivas de Magistrados en Salas Regionales, Especializadas o Auxiliares, serán cubiertas provisionalmente por los Magistrados Supernumerarios adscritos por la Junta de Gobierno y Administración o a falta de ellos por el primer secretario del Magistrado ausente, hasta en tanto se realice un nuevo nombramiento en los términos del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal. El Reglamento Interior del Tribunal señala las normas para el turno y reasignación de expedientes en los casos de faltas temporales, excusas o recusaciones de los Magistrados de la Sala Superior.

El Tribunal cuenta con cinco Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, que cubren las faltas de los Magistrados de Sala Regional y de Sala Auxiliar, en los casos previstos en la citada Ley Orgánica, y sustituyen a los dos Magistrados de Sala Regional que se integran a la Junta de Gobierno y Administración, durante su encargo. Durante el tiempo que no cubran las faltas señaladas, desempeñan las tareas que les encomienda el Pleno de la Sala Superior.

El nombramiento de magistrados ha sido siempre político y después jurídico, como lo ha evidenciado Alfonso Nava Negrete: "*rara vez el presidente*

*propone a alguien para magistrado, que desde luego lo será. No se sabe que criterio se sigue, pero buenos o malos siguen o se van, cumplido el lapso para el cual fue nombrado el magistrado, por cada 6 años.”*⁷⁷

2.4. LAS SENTENCIAS Y FALLOS DEL TRIBUNAL.

El diccionario de la Real Academia Española, que es la máxima autoridad en nuestro lenguaje, aunque a veces no nos parezcan suficientes o claras sus definiciones, nos dice que la palabra sentencia viene del latín *sententia*, y nos da, entre otras, las definiciones siguientes: Dictamen o parecer que alguien tiene o sigue; Declaración del juicio y resolución del juez; Decisión de cualquier controversia o disputa extrajudicial, que da la persona a quien se ha hecho árbitro de ella para que la juzgue o componga.

Así mismo, en su versión electrónica de los avances de la vigésima tercera edición señala que la sentencia definitiva ,es “Aquella en que el juzgador, concluido el juicio, resuelve finalmente sobre el asunto principal, declarando, condenando o absolviendo; así como La que termina el asunto o impide la continuación del juicio, aunque contra ella sea admisible recurso extraordinario.”⁷⁸

El ministro en retiro, Genaro David Góngora Pimentel, nos dice que “*dentro del proceso existen actos jurídicos, que por darse precisamente dentro del proceso, reciben el nombre de actos procesales. Los actos provenientes del órgano jurisdiccional, reciben el nombre de actuaciones judiciales. El acto procesal más importante del órgano jurisdiccional es la sentencia, la cual constituye la resolución por antonomasia, mediante la cual se resuelve la litis sometida a la*

⁷⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Setenta Años del Tribunal Administrativo*, en: FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge.(coord.), *Contencioso Administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México: UNAM-IIJ, 2007, p.252

⁷⁸ Diccionario de la Real Academia Española, avance de la vigésima tercera edición, consultado en línea el 13 de mayo del 2012, que se encuentra en el dominio www.rae.es/rae.html y que puede ser leído en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=sentencia.

*consideración del juez.”*⁷⁹

A su vez, José Ovalle nos dice que es “*la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso.*”⁸⁰

La Suprema Corte de Justicia nos dice que por sentencia se entiende “el juicio lógico de hechos, la subsunción de los hechos en normas jurídicas y la conclusión o resolutive que contienen la verdad legal; por lo mismo, la integran las proposiciones que fijan el sentido del tal resolución; esto es, los antecedentes, formados también con las argumentaciones lógico jurídicas del juzgador, que examinan y estudian los elementos de la litis, y las proposiciones que determinan el sentido del fallo, puntos resolutive, constituyen la unidad.”⁸¹

Puedo señalar, sin temor a equivocarme, que una sentencia es pues, el acto jurisdiccional por el cual el juzgador, en forma individual o colegiada, aplica una norma jurídica a un caso específico con la finalidad de dar certeza y solución a una incertidumbre del derecho y precisar a quien le asiste la razón legal o la protección del estado. Las sentencias buscan reestablecer después de un proceso jurisdiccional, el Estado de Derecho que se cree violentado por alguna de las partes involucradas.

El artículo 57 de la Ley de Justicia Fiscal, señalaba que los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada; examinarán cada uno de los puntos controvertidos; se fundarán en ley; y expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad declaren o cuya validez reconozcan. Así mismo, el 223 del Código Fiscal que lo sustituyó que copió integró tal artículo de la

⁷⁹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 10ª edición, México: Porrúa, 2004, p. 516

⁸⁰ OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*, 9ª edición, México: Oxford, 2009, p. 189

⁸¹ Reclamación promovida en el incidente de inconformidad 3/75. Genaro Garza Cantú. 19 de octubre de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Puede leerse en el **Semanario Judicial de la Federación**, Volumen 91-96, primera parte, página 113, con el rubro; **SENTENCIAS. SUS PUNTOS CONSIDERATIVOS Y RESOLUTIVOS FORMAN UNA UNIDAD, SIN QUE PUEDA SER IMPUGNADA SOLO UNA DE SUS PARTES.**

ley, no así el 229 del Código de 1967 que señaló: Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.[...] Causan estado las sentencias que no admitan recurso.

La maestra Dolores Heduán nos dice que: *“como fallo o sentencia son sinónimos, la situación al respecto es inocua; pero como lógicamente el artículo 229 se ocupa de la decisión de la primera instancia, debió referirse a las sentencias de las salas. La sustitución de “ley” por “derecho” coloca la jurisdicción contencioso-administrativa a la altura del amplio juzgamiento de los juicios del orden civil, que acoge el cuarto párrafo del artículo 14 Constitucional al permitir que la sentencia sea conforme a la letra o a la interpretación de la ley, y a falta de ésta, a los principios generales de Derecho.”*⁸²

Existen dos formas para terminar la relación jurídica del proceso fiscal, nos dice Armando Porras, “una normal u ordinaria que es la sentencia; la otra, anormal o extraordinaria, y dentro de ésta caben las formas específicas de sobreseimiento, caducidad, improcedencia, etcétera.”⁸³

Para el caso que nos atañe y atentos a lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia del Tribunal Fiscal se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo.

Según el libro de Derecho Fiscal de Francisco y Rodolfo Ponce, de acuerdo

⁸² HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971, p.251

⁸³ PORRAS Y LÓPEZ, Armando. *Derecho Procesal Fiscal*, México: Textos Universitarios S.A., 1969, p. 253

con diversos autores, “la sentencia debe tener las características siguientes:

1. Que se funde en derecho, es decir, mencionará los preceptos de la ley ordinaria en los que se apoye y éstos deben ser, precisamente, los que prevean la situación a que se aplican; además, deberán resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada teniendo la facultad de invocar los hechos notorios. En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.
2. Las sentencias que dicten las Salas Regionales del Tribunal declararán la nulidad de actos o resoluciones administrativas, o bien reconocerán su validez.
3. La aprobación de un proyecto de sentencia será por mayoría o por unanimidad. Cuando dos de los tres Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, la aprobación es por mayoría, pudiendo el Magistrado disidente formular voto particular o, simplemente, votar en contra, para lo cual tiene un plazo de diez días, transcurrido el cual, si no lo hace, perderá el derecho y deberá devolver el expediente.

Si el proyecto no fuera aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.”⁸⁴

Es obvio que las sentencias del Tribunal deben fundarse en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Si se hacen valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala debe

⁸⁴ PONCE GÓMEZ, Francisco. *Derecho Fiscal*, 11ª edición, México: Limusa, 2007. pp. 360 y 361

examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma debe señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

2.4.1. Efectos de la sentencia.

Según lo dispuesto por el artículo 52 de la LFPCA, la sentencia definitiva podrá tener alguna de las siguientes vertientes:

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

(...)

- V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
 - a. Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
 - b. Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
 - c. Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de

ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

- d. Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro de este término, debe emitir la resolución definitiva.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado y sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de la LFPCA.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

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

El efecto de la sentencia se suspende en caso de la interposición de un recurso, hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

2.4.2. Definitividad de la sentencia.

La sentencia definitiva queda firme cuando:

1. No admita en su contra recurso o juicio.
2. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
3. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de la LFPCA, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

2.4.3. Aclaración de sentencia y la excitativa de justicia.

Cuando una de las partes estime que una sentencia definitiva del TFJFA es contradictoria, ambigua u oscura, puede promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación. La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que debe resolver en un plazo no mayor a cinco días a partir de la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia.

La aclaración no admite recurso alguno y se reputa parte de la sentencia recurrida, su interposición interrumpe el término para su impugnación. Asimismo se puede formular una excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el

magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado por la ley.

Ortega Carreón señala que “la excitativa es un llamado a la presidencia del Tribunal, y se traduce en una queja, en contra del magistrado instructor, por no haber formulado el proyecto de sentencia o por algún retraso injustificado en el proceso.”⁸⁵

2.5. ALCANCES DE SUS DECISIONES.

Como ha quedado señalado, desde su nacimiento, el TFJFA, antes Tribunal Fiscal de la Federación, fue creado como un tribunal de simple anulación y no de plena jurisdicción como lo era ya entonces el Consejo de Estado Francés en el cual se inspiraron para la creación del tribunal mexicano. Hoy en día se presume, aunque con ciertas dudas, que nuestro Tribunal, es ya de plena jurisdicción y con autonomía plena para dictar sus fallos. Pero sabemos que una reforma no basta para que se haga realidad esta situación, sin embargo es necesario estudiar en que consiste el cumplimiento de las sentencias y que alcances tienen.

Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

- a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

⁸⁵ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*, México: Porrúa, 2007, p.300

- b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A, referente a la visita domiciliaria o la revisión de contabilidad, y 67, que señala la determinación de las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como del plazo para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, ambos artículos del Código Fiscal de la Federación.

- c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada. Este precepto considera que no se perjudica en los juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.
- d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación

respectiva.

En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

2.5.1. Plazo para el cumplimiento de la sentencia.

Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece el artículo 59 de la multicitada LFPCA, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el TFJFA informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado, en caso de no solicitarlo, el plazo empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo.

2.5.2. Cumplimiento de la sentencia.

A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de la LFPCA, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia, excepto las que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso. Concluido el término señalado con informe o sin él, quien haya dictado la sentencia de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso

procederá como sigue:

- a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas.
- b) Si al concluir el plazo señalado, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora. De persistir el incumplimiento, se impondrá también al superior jerárquico una multa de apremio.
- c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia. Lo anterior también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.
- d) Transcurridos los plazos señalados, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

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

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

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

2. La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de la LFPCA, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.
 3. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.
 4. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.
- b) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.
- c) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.
- d) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.
- e) El procedimiento administrativo de ejecución, en caso de que exista, será suspendido durante el trámite de la queja.

III. Tratándose del incumplimiento de la resolución que conceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado o alguna otra de las medidas cautelares previstas en la multicitada LFPCA, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva ante el Magistrado Instructor.

IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una medida de apremio y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

2.5.3. Medios de defensa contra la resolución del juzgador.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala como únicos recursos, el de reclamación, que se interpone ante la sala o sección respectiva y que procede en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

El otro recurso es el de la Revisión, que se interpone contra las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de la LFPCA, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, que buscan que las sentencias puedan ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno,

Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable. Ambos recursos se interponen dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Evidentemente aunque no se señale, entra en esta categoría el juicio de amparo en caso de que el particular considere que hubo violación a sus derechos humanos o al procedimiento.

2.6. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ¿JURISDICCIONAL?

Volvemos de nuevo al Diccionario de la Real Academia Española para entender qué significa jurisdicción, a lo que nos señala que tal palabra viene del latín *iurisdictio* y *ōnis*, que significa “decir el derecho”, según el dicho de muchos maestros de mi amada facultad y varios autores que han investigado el caso. Por su parte el diccionario nos dice que es 1. Poder o autoridad que tiene alguien para gobernar; 2. Poder que tienen los jueces y tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; 3. Término de un lugar o provincia; 4. Territorio en que un juez ejerce sus facultades de tal; 5. Autoridad, poder o dominio sobre otro; 6. Territorio al que se extiende.

Aunque se ha considerado a la jurisdicción como el territorio sobre el cual se ejerce una potestad, o como el área geográfica de la competencia en la que una autoridad ejerce sus atribuciones, utilizaremos la más próxima a su esencia que es la referente al poder que tienen los juzgadores para cumplir su labor. La jurisdicción es pues, para tal fin, una potestad soberana del Estado para aplicar el Derecho a un caso específico con el fin de resolverlo definitiva e irrevocablemente a través de los tribunales de justicia que deben ser autónomos e independientes.

La función jurisdiccional también ha sido llamada función judicial cuya actividad corresponde, según el artículo 94 constitucional al Poder Judicial, pues señala que se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. Pero a un costado de estos se

encuentran también la Junta Federal de Conciliación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Nuestro Tribunal, ha quedado claro, nació a partir del derecho administrativo Francés cuyo fruto se vio reflejado en el Consejo de Estado, el cual es punto obligado de referencia cuando hablamos del contencioso administrativo en general, en cualquier país que tenga una jurisdicción contenciosa administrativa con tribunales independientes del poder judicial.

En Francia, el Consejo de Estado es el asesor del gobierno para la preparación de los proyectos de ley, de las ordenanzas y de ciertos decretos. Responde también a las solicitudes de dictamen por parte del gobierno sobre las cuestiones de derecho y efectúa, por solicitud de este o por su propia iniciativa, estudios relativos a cualquier cuestión administrativa o a una política pública.⁸⁶ Hasta ahí podemos decir que es normal, es un Consejo, es decir, aconseja a la administración de la cual forma parte, como cualquier asesor sólo que más especializado.

Pero el Consejo de Estado Francés, es también el juez administrativo supremo: es el máximo juez de las actividades del poder ejecutivo, de las colectividades territoriales, de las autoridades independientes y de los establecimientos públicos administrativos o de los organismos que disponen de prerrogativas del poder público.⁸⁷ Por su doble función, jurisdiccional y consultiva, el Consejo de Estado asegura el sometimiento efectivo de la administración francesa al Derecho: de esta manera constituye uno de los mecanismos esenciales del Estado de Derecho en aquél país. Es pues un auténtico Tribunal Administrativo Jurisdiccional, no hay autoridad que revise sus decisiones, son inatacables.

Nos dice Gabino Fraga que: “las legislaciones de diversos países se han

⁸⁶ Puede encontrarse una explicación más detallada en su propia página de Internet: <http://www.conseil-etat.fr/fr/missions/>, de donde se extrajo esta información.

⁸⁷ *Ídem.*

visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración, con motivo de los actos de ésta. [...] el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso-administrativo.”⁸⁸

El principio de legalidad, constituye desde luego, un instrumento directamente lanzado contra la estructura política del Estado absoluto: frente al poder personal y arbitrario, el ideal del gobierno por y en virtud de las leyes. Las funciones políticas son reductibles a este esquema elemental: leyes generales y actos particulares en aplicación de las mismas. La gran concepción del principio de legalidad en el derecho público, que exige una Ley previa que preceda, autorice y dé razón de cada uno de los actos singulares.⁸⁹ La estructura y contenido del Estado que postulan estas concepciones básicas es elemental y se resume en este esquema simple: leyes, Tribunales y orden público. El Estado debe limitarse a dictar leyes generales con ese contenido característico de garantía y límite externo de la libertad. Por razón de este objetivo, la aplicación de estas leyes se realiza a través del propio actuar libre de los ciudadanos y basta montar un sistema de Tribunales que en caso de litigio entre dos libertades encontradas decidan la aplicación controvertida.⁹⁰ Es así que la justicia administrativa en Europa surge, en principio, para salvaguardar el principio de la división de poderes, empero, después de doscientos años de actuación, ha demostrado que su sustento obedece además a su alto grado de especialización y

⁸⁸ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México: Porrúa, 1934, pp. 469 y 470

⁸⁹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución francesa y Administración Contemporánea*, 4ª edición, Madrid: Civitas, 1998, pp. 21 y ss.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 28

a su autonomía respecto del poder Ejecutivo.⁹¹

La jurisdicción administrativa deriva de dos reglas básicas de separación: la que impide a los tribunales judiciales intervenir en la Administración, como una aplicación del principio de separación de Poderes; y la que separa la Administración activa de la contenciosa. Al principio el impedimento de la intervención de las autoridades judiciales para conocer de la materia administrativa en Francia, se debió a la desconfianza hacia quienes formaban parte del poder Judicial, sin embargo, hoy en día se debe particularmente a razones de pericia y especialización en la materia, lo que no deja de lado que aún haya cierta desconfianza por parte de los particulares. Así mismo, debe existir esa separación entre la administración activa y la contenciosa, lo que ha derivado en una justicia delegada, independiente, autónoma.

Así pues, queda claro que en una auténtica jurisdicción contenciosa administrativa, debe existir un dualismo jurisdiccional, la judicial que resuelve los asuntos que se suscitan entre sujetos de derecho privado y la administrativa, que resuelve los asuntos en los cuales interviene una persona pública y le es aplicable el derecho administrativo. Ese es el caso de Francia, que cuenta con su Corte de Casación y su Consejo de Estado como máximos órganos de una y otra jurisdicción, donde ninguna está por encima de la otra y existen perfectamente en su propio ámbito de competencia y sin intervención alguna, pero con la misma finalidad: resolver controversias que permitan impartir justicia o por lo menos, aplicar el derecho correctamente.

En nuestro sistema jurídico, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala la Constitución, establecen las leyes,

⁹¹ Cfr. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio y DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, *Presentación sobre la Justicia Contencioso Administrativa en Europa*, en: *Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, México: Tribunal Fiscal de la Federación, 1997, t. III, p.78

órgano por cierto, de origen francés⁹². Pero el Tribunal Federal de Justicia Fiscal no forma parte del Poder Judicial y sin embargo ve supeditadas sus decisiones a dicho poder.

Mucho se criticó su nacimiento puesto que se presumía que violaba el principio de la división de poderes, lo cual no podía ser cierto, puesto que si se afirma que es sólo el juicio de amparo el medio que constitucionalmente existen en México para acudir a los Tribunales Judiciales, entonces la Ley de Justicia Fiscal no era anticonstitucional, porque “no desconoció el control constitucional que el poder judicial tenía sobre las sentencias del Tribunal Fiscal, que eran objeto del juicio de amparo”⁹³, y que aun hoy en día se conserva.

La jurisdicción administrativa es un juez, imparcial e independiente, que dicta una sentencia al final de un procedimiento plenamente jurisdiccional. Por otra parte, también podemos hablar de jurisdicción administrativa para designar, el juez administrativo o a las jurisdicciones administrativas; dicho conjunto engloba tanto a los jueces, magistrados, ministros y a los Tribunales que la conforman. Dicha jurisdicción, se ha construido progresiva y empíricamente, sin gran preocupación de coherencia: lo que ha generado más problemas que beneficios para la sociedad.

En principio, las controversias se resuelven por el Poder Judicial, en ese sentido, corresponde a estos órganos la aplicación de las normas procesales comunes al tipo de proceso que se trate, pero al estar en juego el interés general y al ser el Estado mismo, parte del juicio contencioso administrativo, es necesario que sea un órgano distinto y ajeno al poder judicial quien resuelva dichas controversias. El nombre ya es solo una mero resquicio histórico, pues el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no forma parte del poder administrativo sino solo doctrinariamente. Es cierto que hay una relación estrecha, pero

⁹² Cfr. AGUIRRE PANGBURN, Rubén. *Los Tribunales de Justicia Administrativa*, en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, México: Tribunal Fiscal de la Federación, 1997, t. VI, p. 237

⁹³ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, *Ciencia Financiera y Derecho Tributario*, México: TFF, 1981, p.178

argumentar cosas como el nombramiento de los magistrados, haría suponer entonces que el hecho de que la Cámara de Diputados elija a los miembros del IFE, volvería a dicho órgano parte del Poder Legislativo.

La doctrina no ha definido nuestra posición en materia de justicia administrativa, sin embargo podemos considerar que existe una sola jurisdicción tanto para el derecho privado como para el derecho público, denominada unidad jurisdiccional, esto significa, un orden judicial representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, “un sistema administrativo emerge, sin llegar a ser una verdadera jurisdicción administrativa, representado por un tribunal independiente y autónomo, denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero con intervención del orden judicial, es decir, de la Suprema Corte de Justicia”⁹⁴ por si misma o a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se recurre al Amparo o se hace uso del Recurso de Revisión.

Resulta claro entonces que en México no puede existir ese dualismo jurisdiccional que hemos señalado mientras exista una dependencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al ya mencionado poder judicial, ya sea a través del recurso de Revisión o del Juicio de Amparo, independientemente de que eso pueda ser benéfico o no para los gobernados.

Todo fin del Estado se concreta, pues, en el Derecho, y en un Derecho cuyo objetivo se reduce a asegurar la coexistencia de libertades de los gobernados. Estas libertades, desenvolviéndose por sí mismas, concurriendo unas con otras, cuidando la autoridad únicamente de articular sus límites recíprocos, aseguran sin más el óptimo del orden colectivo, la Constitución ideal⁹⁵. El Derecho debería ser, sin más, la pura y simple garantía de la libertad y la justicia, sin importar las teorías o los argumentos que puedan esgrimirse, mientras

⁹⁴ CAMBERO QUEZADA, Guillermo. *Derecho Administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa*, en *Letras Jurídicas*, Revista electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara, número 3, 2006, p. 2 en notas al pie, disponible para su descarga en <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/revista-numero-03-otono-septiembre-2006-marzo-de-2007?download=34> consultado el 15 de noviembre de 2012.

⁹⁵ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 27

brinden esa satisfacción en la sociedad, que es al final para lo que fue creado.

2.7. ¿TRIBUNAL DE SIMPLE ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN?

El Tribunal es un órgano público cuya función principal es ejercer la jurisdicción, esto es, resolver litigios planteados por una de las partes a través de una sentencia que puede adquirir el carácter de cosa juzgada. Sin perjuicio, de cumplir actos de otra índole que las leyes que lo organizan le puedan atribuir, denominados, en general, asuntos no contenciosos.

Sin embargo, aún y cuando ciudadanos y gobernantes cumplan con los ordenamientos legales, existen casos en los que no se respeta el orden jurídico, lo que el jurista Floris Margadant denomina: “*los casos patológicos del derecho.*”⁹⁶ Para resolver tales casos, existe la Administración de Justicia, misma que tiene su base constitucional en el artículo 17, de la Ley Suprema. Dicho numeral inicia con la prohibición de la justicia privada, dejando en manos de la autoridad la aplicación de la sanción según sea el caso. El artículo en cita indica en la parte que nos interesa:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...)

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que

⁹⁶ FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Derecho Romano*, México: Editorial Esfinge, 1974, p.23

se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

(...)

Como puede apreciarse, el Constituyente inició con una prohibición para el pueblo en general al señalar que “ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.” Dicha prohibición no admite excepción. Continúa el numeral citado en los mismos términos al señalar que: *“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”*

De tal numeral se desprende la existencia e importancia de la Jurisdicción, que es entendida como “decir el derecho”, dada su raíz etimológica según se ha mencionado con anterioridad, entonces se entiende que, la Jurisdicción como tal, no es creación de derecho, sino únicamente la aplicación de la norma general y abstracta, dictada por el legislador al caso concreto; de tal manera que cuando surge el “caso patológico” señalado por Margadant, el Estado debe actuar y resolverlo, considerando que la solución al caso, debe darse en los términos previstos por el párrafo segundo del mencionado artículo 17, es decir, de manera imparcial.

Mucho se ha discutido respecto de a quién debe corresponder la aplicación de las leyes y por qué debe existir un poder judicial. Podemos resumir con el dicho de que tal labor debe corresponderle a los jueces, pues esa es la naturaleza de su existencia. Los tribunales fueron creados con el fin de que digan el derecho, lo apliquen y lo interpreten, no para que se desgarran en cuestiones de mera doctrina sobre a que poder deben pertenecer. La sociedad y el ritmo de vida exige jueces preparados, capacitados y a la vanguardia, que gocen de plena autonomía para que no tengan las presiones de nadie y sean auténticamente imparciales, comprometidos con su tarea, con las exigencias y responsabilidad que eso

conlleva, para poder hacer realidad la anhelada justicia. Particular énfasis merece el Contencioso Administrativo, pues se enfrenta el poder público con los particulares, por lo que la justicia administrativa demanda mayor responsabilidad y compromiso pues es la encargada de vigilar el cumplimiento del auténtico Estado de Derecho.

Para ello, México importó la figura del Contencioso Administrativo Francés, muy a su peculiar estilo por cierto y tratando de encuadrarla en nuestro inexplicablemente, rígido sistema de división de poderes. La organización de la jurisdicción administrativa en Francia es sumamente detallada y está en perfecto equilibrio con el Tribunal de Casación, que es homólogo del Consejo de Estado y ninguno invade la esfera de competencia del otro, cuando surge algún asunto que genera conflicto sobre la competencia para resolverlo, el Tribunal de Conflictos, que es un órgano compuesto de forma equilibrada por personal tanto de la justicia administrativa como de la judicial, se encarga de resolver cual de los dos es el que tiene la jurisdicción para ello.

El Consejo de Estado Francés es una de las instituciones más importantes en materia administrativa, que para realizar sus funciones se divide en cuatro secciones, las cuales, según la naturaleza de las controversias que resuelve son el contencioso de interpretación y apreciación de la legalidad, el de represión, el de anulación y el de plena jurisdicción. Esta clasificación no es solo doctrinaria o pedagógica, sino una auténtica clasificación que surge a partir de las funciones que realiza dicho órgano jurisdiccional en materia administrativa y que analizaremos a continuación.

2.7.1. El contencioso de interpretación y apreciación de la legalidad.

Nos dice el doctor Martínez Rosaslanda: *“A primera vista, esta rama del contencioso puede parecer híbrida puesto que ella reúne bajo el mismo patrón la interpretación y la apreciación de legalidad, que son dos supuestos diferentes. Interpretar una decisión, es darle el sentido; apreciar su legalidad, es determinar el*

*valor jurídico. Sin embargo, otra de las razones históricas consiste en aproximar estas dos operaciones: en uno y otros casos, el juez administrativo no está obligado a tomar una decisión productora de efectos directos; está solamente obligado a sugerir los elementos de la decisión que tomará otro juez o fijar la apariencia de una decisión que él mismo ha emitido.*⁹⁷

La finalidad del contencioso de interpretación en la hipótesis del recurso sobre reenvío de los Tribunales judiciales, radica en que éstos no pueden resolver ellos mismos la interpretación o la apreciación de legalidad, por lo que el tribunal administrativo, ante la incompetencia de los entes judiciales para interpretar los actos administrativos debe conocer a través del reenvío y deben dar respuesta a la cuestión de apreciación de legalidad que constituye la cuestión prejudicial, “comprende el recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales en el que se invita a las partes para que se dirijan a un Juez Administrativo, para solucionar una cuestión litigiosa en materia administrativa, como acto prejudicial.”⁹⁸ El recurso directo de interpretación se presenta a su vez cuando se solicita directamente a un juez en materia administrativa, la interpretación de un acto o de una resolución sobre materia administrativa, sin necesidad de que exista un litigio previo. El contencioso de interpretación es una vía jurídica en la que una autoridad encargada de aplicar un acto administrativo ambiguo o confuso, solicita a un juez administrativo que fije una interpretación correcta sobre el acto.

2.7.2. El contencioso de represión.

Tiene por objeto imponer multas con base en las leyes administrativas que condenan ciertas conductas de los particulares contrarias a las normas, así como los daños o perjuicios que pudieran ocasionarse a los bienes de la comunidad. El ordenamiento legal aplicable en este caso en Francia, es el *Code de justice*

⁹⁷ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El Contencioso Administrativo en México*, Tesis doctoral, México: Universidad Panamericana, 2010, p.24

⁹⁸ CALDERÓN MARTÍNEZ, Martha Gladis. *Contencioso de Interpretación, Innovación rectora de cara al siglo XXI*, en Revista PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa, Núm. 2, México: Instituto de Estudios Sobre Justicia Fiscal y Administrativa, TFJFA, 2010, p.21 Disponible en <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/contenciosodeinterpretacion.pdf>, en formato electrónico.

administrative, cuya última actualización data del 8 octubre del 2012 y que el 1 de enero del 2013 entra una nueva versión en vigor.⁹⁹

2.7.3. El contencioso de anulación u objetivo.

Tiene como finalidad controlar la legalidad de los actos de la Administración, vigila el cumplimiento de las normas jurídicas en dichos actos a través de dos recursos de suma importancia en el proceso: los recursos por exceso de poder y el desvío de poder. Consiste en un control de legitimidad sobre actos de imperio de la administración, el recurso por excelencia es el *recours pour excès de pouvoir*, que adquirió tal nombre mucho antes que lo señalara la legislación de tal forma.

a) El recurso por exceso de poder

Se interpone contra actos de autoridad de la Administración con el objeto de obtener su anulación ya que dichos actos tienen vicios o carecen de legalidad, ya sea porque existe una vulneración en las formalidades del procedimiento, por una deficiente interpretación de una ley, norma de Derecho o determinación administrativa.

b) El recurso de desvío de poder

La desviación de poder se refiere a los vicios de los actos administrativos que consisten en el ejercicio de las facultades de una dependencia de la Administración Pública dentro de su competencia pero usado para fines u objetivos distintos de los que persigue en su fundamento jurídico, bajo la legalidad del acto y con las formalidades que le exige la ley. Las consecuencias de la desviación de poder, pueden llevar a la comisión del delito de prevaricación por la autoridad que haya incurrido en ella.

⁹⁹ En <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933> disponible para su consulta.

2.7.4. El contencioso de plena jurisdicción.

En palabras de la doctora Calderón Martínez, “*persigue la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados confirmando, anulando o modificando el acto impugnado.*”¹⁰⁰ A través de este contencioso, el juzgador tiene la facultad de declarar la nulidad de una resolución impugnada, sustituir a la autoridad administrativa con el fin de evitar el reenvío cuando conoce resoluciones recaídas a instancias administrativas, las cuales no satisfacen plenamente la pretensión del administrado o contribuyente, hacer cumplir sus sentencias y sancionar su incumplimiento.¹⁰¹

El contencioso de plena jurisdicción es considerado el más completo de todos, al tener el juzgador la potestad de hacer cumplir sus resoluciones por cualquier medio y sancionar su incumplimiento. Lo cierto es que cada contencioso es diferente y no puede ser considerado uno mejor que el otro, simplemente son complementos de un órgano completo, complejo y de plena autonomía, como lo es el Consejo de Estado Francés.

2.7.5. Diferencias entre la simple anulación y la plena jurisdicción.

El Tribunal Constitucional de Colombia, en una extraordinaria tesis en donde expone la teoría de los motivos y las finalidades, nos da un panorama acerca de la diferencia que existe entre la simple nulidad y la plena jurisdicción:

“Antes de 1959 la jurisprudencia del Consejo de Estado estuvo influida por el criterio material en el sentido de que la procedencia de las acciones fue condicionada por el contenido del acto, pues si éste creaba situaciones jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal, el interesado debía usar la acción de nulidad; pero, sí por el contrario, el acto era de contenido particular, concreto y subjetivo, la acción pertinente sería la de plena

¹⁰⁰ CALDERÓN MARTÍNEZ, Martha Gladis., *Op. Cit.*, p. 20

¹⁰¹ Cfr. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El Contencioso Administrativo en México, op, cit*, p.36

jurisdicción.

...

“No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento determinante de la viabilidad del contencioso popular de anulación. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley, los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia (...)

“Los motivos y las finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas legales asignan a la acción. (...)

“Las acciones de nulidad y de plena jurisdicción se distinguían en el sentido de que la primera buscaba la tutela del orden jurídico abstractamente considerado, sobre la base del principio de jerarquía normativa, lo cual originaba un proceso que, en principio, no llevaba implicado un litigio o contraposición de pretensiones; en tanto que la segunda tenía por objeto la garantía de derechos privados, vulnerados por actuaciones de la administración, lo cual se lograba mediante el reestablecimiento del derecho o del resarcimiento del daño. (...) El desarrollo jurisprudencial de la última década ha tenido que ver, de manera principal, con la procedencia de la acción de nulidad frente a actos creadores de situaciones jurídicas individuales, posición que en alguna medida implica reconsideración del tratamiento que se le venía dando a la materia en ese punto específico; (...)”¹⁰²

En ese sentido fue el pronunciamiento de la Sala Plena del 29 de octubre de 1996 y ha sido reiterada en diversas oportunidades.

¹⁰² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, *Teoría de los Motivos*, sección de sentencias 29/10/96, sentencia C-426 de 2003, disponible para su consulta en la página <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Jurisprudencia2003/accionnulidad001.htm> consultado el día 4 de mayo del 2012.

Podemos entender la diferencia entre un término y otro a partir de que la plena jurisdicción es aquel contencioso que tiene fuerza coactiva para hacer cumplir sus resoluciones, investiga respecto de los derechos subjetivos de las partes, resuelve declarando lo pertinente o condenando al que resulte culpable, sustituye facultades y tiene la facultad de hacer cumplir sus determinaciones, inclusive con ayuda de la fuerza pública.

Los tribunales de simple anulación, como su nombre lo indica, solo se limitan a señalar que una actuación de alguna autoridad en cuestión, fue o no válida, pero no tiene alcances más allá de dicha resolución, por lo que sus fallos pueden ser impugnados a través de una instancia distinta a ella. Un tribunal de anulación por lo general será revisado en cuanto a sus determinaciones.

2.7.6. ¿Y nuestro Tribunal?

Nos dice Cortina Gutiérrez que con el entonces Tribunal Fiscal, hoy TFJFA, *“se ha logrado consolidar un organismo respetable y respetado. Respetado por las dos partes que litigan en él, porque el Estado sabe que siempre han sido limpias las relaciones de los contribuyentes con los jueces fiscales y éstos –los particulares también lo saben- nunca han sentido la presión o la influencia del Estado. En este doble sentido puedo decir, metafóricamente, que este flamante y excelente edificio del Tribunal Fiscal, es casa de cristal.”*¹⁰³

El Tribunal Fiscal nació como un tribunal de nulidad de justicia delegada, así se señala en su exposición de motivos que ya hemos analizado. Con el paso del tiempo, de ser un Tribunal de competencia y jurisdicción restringida a la nulidad de los actos de la administración, particularmente a las autoridades fiscales y en concreto a la Secretaría de Hacienda¹⁰⁴, a un tribunal con facultades plena jurisdicción, pero no ha sido fácil. Por más de cincuenta años el Tribunal fue

¹⁰³ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*, colección de ensayos jurídicos, México: Themis, 1993, p. 180

¹⁰⁴ Cfr. AGUILAR ORTIZ, Germán. *Efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su cumplimiento*, en *Tribunal Fiscal de la Federación*. 50 Años. Tomo VI, México:TFF, p.14.

de simple anulación, y los esfuerzos que se hicieron para ser de plena jurisdicción fracasaron. En cambio no fue así con los Tribunales administrativos locales que si lograron su cometido.¹⁰⁵ Pero el Tribunal no se queda rezagado en sus objetivos, fue evolucionando hasta convertirse en un Tribunal de plena jurisdicción, con deficiencias en sus capacidades al principio, notorio en lo relativo a la ejecución de sus sentencias, pues carecía de facultades para hacerlas cumplir.

La Doctora Sonia Venegas señala que ahora, a partir de las últimas reformas en materia administrativa, particularmente con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: *“Se puede confirmar entonces la vigencia de un Tribunal que formalmente está ubicado dentro del Poder Ejecutivo. Este órgano de justicia funciona tanto como tribunal de anulación y de plena jurisdicción, dado que dicta resoluciones reconociendo o no la validez de un acto administrativo, aunado a que tiene completa facultad de hacer cumplir sus resoluciones con las atribuciones que la ley le confiere.”*¹⁰⁶

Es innegable que las sentencias tienen que cumplirse, el Tribunal lo intenta con base en su autonomía y en la supuesta plena jurisdicción que le ha sido otorgada, sin embargo en la práctica no ha sido posible concretar ese objetivo. Como lo ha señalado el profesor Nava Negrete: *“Poseer la plena jurisdicción requiere de los magistrados tener la convicción sobre el alcance de sus sentencias para hacer justicia cabal y eficaz, contar con la entereza y firmeza suficientes para condenar a la autoridad administrativa a que realice ciertos actos, a que sus sentencias reemplacen a la autoridad en sus resoluciones. Es difícil, lo sabemos por experiencia propia, dictar sentencias de plena jurisdicción con todos sus alcances, es un poder jurisdiccional al que siempre el poder administrativo verá con desconfianza”*¹⁰⁷ y añadiría: al igual que el poder judicial.

Como ya lo mencioné, cualquier medio de defensa debe contar con la

¹⁰⁵ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. *Setenta Años del Tribunal Administrativo*, Op. Cit., p. 246 y ss.

¹⁰⁶ VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia. *Derecho Fiscal*, México: Oxford, 2010, p. 666

¹⁰⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Setenta Años del Tribunal Administrativo*, Op. Cit., p. 248.

garantía de legalidad, ante tribunales especializados en la materia para que brinde certeza y seguridad jurídica, por lo que es necesario y urgente que a tribunales como el de Justicia Fiscal, se le dé plena autonomía e independencia en sus determinaciones, que lejos de pertenecer a algún poder en particular de los tres existentes, se le dé total libertad de jurisdicción para que puedan brindar esa prestancia y credibilidad a los gobernados, esa de la que están urgidos los tribunales de todas las áreas, tan solo siquiera para darle cumplimiento a los artículos 17 de nuestra Carta Magna.

Así pues, es fácil deducir que los artículos 103 y 107 constitucionales, violan constantemente al permitir una aberración jurídica como lo es el Recurso de Revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito y que dejan en Estado de indefensión a los particulares, pues las sentencias que estos emitan no son susceptibles de ser atacados mediante el juicio de amparo, lo cual constituye una violación al Estado de Derecho. Curiosamente esos mismos artículos reglamentan el juicio de amparo que brinda protección del Estado al amparar y proteger a quien lo invoca, una vez demostrada la violación a sus derechos constitucionales. Así, el poder judicial violenta la legalidad y constitucionalidad con sus propias determinaciones.

2.8. LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL MONOPOLIO JURISDICCIONAL DEL PODER JUDICIAL.

Señala el artículo 49 de nuestra Constitución Política: *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

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

Dicho Artículo decía en su acepción originar: *El Supremo Poder de la*

Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. Sólo ha tenido dos reformas trascendentales, la primera le adicionó: En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, en 1938; y la segunda , publicada en el Diario Oficial de la Federación, agregó una excepción más a la prevista para regular el comercio exterior.

De lo anterior, el poder Ejecutivo, a grandes rasgos ejecuta y hace cumplir las leyes que emanan del Poder Legislativo. Su titular es el Presidente de la República y es representado por las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Desconcentrados, Paraestatales y Autónomos, que componen la llamada Administración Pública; el Legislativo es representado por el llamado Congreso de la Unión, que se integra por la Cámara de Senadores y la de Diputados, las cuales se encargan de elaborar las leyes Federales; a su vez el Judicial resuelve las controversias que surgen de la aplicación de las Leyes Federales, este poder está representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito así como de los Juzgados de Distrito.

Es curioso pensar que nuestro sistema jurídico, eminentemente romano, tenga una Constitución análoga a la de un sistema anglosajón. Ello, como ya lo he mencionado, ha tenido repercusiones en nuestro sistema jurídico, pues al tomar siempre como estandarte a la Constitución y su rigidez interpretativa, se dejan de lado reformas importantísimas que deberían ser aprobadas con más flexibilidad, como en los países de sistemas jurídicos romanos o mixtos, sin dejar de lado el fin primordial de las leyes, como lo es el de lograr leyes más equitativas que logren esa ansiada justicia.

Pero para entender esa situación hay que remontarnos muchos años atrás, cuando quienes detentaban el poder se creían dioses o elegidos por éstos para

perpetuarse en él y transmitirlo por generaciones a sus descendientes. Esa situación era caótica para el pueblo, quien no tenía ninguna opinión, por mínima que fuese, en las decisiones de los monarcas en turno, lo que dejaba la puerta abierta para los excesos, el despilfarro, el maltrato, la esclavitud, etcétera.

Poco a poco, los constantes abusos de la mayoría de esos monarcas fue incentivando en la gente, el deseo de dividir el poder o separar al gobierno de alguna manera que pudiera crear mecanismos que garantizaran que el poder no recaería en un solo individuo. Fue en el periodo conocido como La Ilustración o la Enciclopedia, que se retomó con más fuerza la crítica de las instituciones existentes a partir de la razón y la difusión del conocimiento de pensadores como Rousseau, Voltaire, Montesquieu, Maquiavelo, Hobbes, Locke, entre otros, aunque ya desde Aristóteles existía esa preocupación de dividir el poder; era el fin de una era absolutista que aun hoy tiene resquicios que se niegan a morir en definitiva.

Fue precisamente en la Francia revolucionaria de 1789 que se daría el comienzo del fin de la monarquía absoluta, por lo menos para iniciar el largo camino de la división del poder. El poder que se detentaba tenía que ser limitado y el soberano absoluto en las decisiones de las formas de gobierno sería en definitiva el mismo pueblo en conjunto. Fundamental fue *L'esprit des lois*¹⁰⁸, del gran Montesquieu, quién basado en el desarrollo de la vida pública romana que trae a cuenta el pensamiento de Aristóteles¹⁰⁹, y a partir del *Tratado del Gobierno Civil* de John Locke -quien creía que para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder es muy grande-¹¹⁰, propone en sus postulados que el poder detenga el poder, es decir que para limitar el abuso del mismo, es necesario crear mecanismos que permitan un equilibrio entre las instituciones que detentarían el poder, que nos dice, en cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el

¹⁰⁸ Del Espíritu de las Leyes.

¹⁰⁹ Cfr. ARISTÓTELES. *La Política*, 9ª edición, trd. Patricio de Azcázate, España: Espasa-Calpe, pp. 191 y ss

¹¹⁰ Se recomienda la lectura del libro Jhon Locke para una mejor comprensión del tema. LOCKE, Jhon. *Ensayo sobre el gobierno civil*, España: Ediciones Alba, 1987

ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, este último es el que castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares, es llamado poder judicial y al segundo poder ejecutivo del Estado.¹¹¹

Para que lo anterior funcionara, para que la tranquilidad y libertad de cada ciudadano funcione sin que ningún ciudadano pueda temer de otro pero sobre todo no tenga desconfianza del gobierno, Montesquieu considera que es necesario que las funciones de cada uno de los poderes esté completamente delimitada y que uno no invada las facultades del otro, puesto que cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, como tampoco la hay si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del ejecutivo. El poder judicial debe ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designada, de este modo se consigue que el poder de juzgar, tan terrible entre los hombres, no sea función exclusiva de una clase o profesión; al contrario, será un poder, por así decirlo, invisible y nulo. No se tienen jueces constantemente a la vista; podrá temerse a la magistratura, no a los magistrados.

Los otros dos poderes, continúa Montesquieu, pueden darse a magistrados fijos o a cuerpos permanentes, porque no se ejercen particularmente contra persona alguna; el legislativo expresa la voluntad general del Estado, el ejecutivo ejecuta la misma voluntad, es decir, la hace valer. Pero si los tribunales no deben ser fijos, los juicios si deben serlo, de tal suerte que no sean otra cosa que el texto preciso de la ley y no una mera opinión particular del juez. De los tres poderes mencionados, el de juzgar es casi nulo.¹¹²

A fin de cuentas, la finalidad de la obra de Montesquieu era restar poder al monarca y equilibrarlo con el del pueblo, mediante la intervención de éste último en la creación de leyes a través de representantes electos para tal propósito. Esa

¹¹¹ Cfr. MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las Leyes*, 18ª edición, México: Porrúa, 2010, p. 145

¹¹² *Ibidem*, p. 146 y ss.

fue una de las razones más importantes para lo cual nace la idea de dividir al poder.

A partir del nacimiento de la división de poderes, surgieron dos vertientes, una dirigida hacia el constitucionalismo inglés que trasciende de la monarquía absoluta a la constitucional, cuya primera constitución data de 1215 aunque con escasa aplicación, y otra muy distinta que da origen al sistema republicano legado por Francia, que desconoce la monarquía como forma de gobierno y tiene como base la representación del poder del pueblo a través de funcionarios electos¹¹³.

La división de poderes actualmente, lejos de perder vigencia, sigue cada día innovándose, dependiendo de la historia de cada país y su situación actual, pero con la consigna de no perder de vista que el poder siempre será una tentación para quienes lo detentan, dinámicas propuestas a partir del pensamiento de Montesquieu, sin dejar de lado por supuesto a las grandes contribuciones que para tal efecto hicieron Aristóteles, Locke y Rousseau, entre otros.

2.8.1. La división de poderes en la (in)experiencia mexicana.

México no podía quedar fuera de los avances del constitucionalismo que se estaba gestando en el mundo. Debe entenderse que los mecanismos de separación de poderes, las interpretaciones que sobre tal teoría existían y la suscripción de tal forma de representación política, son diferentes para cada país, no por una cuestión de falsa interpretación sino por su situación histórica y experiencia gubernamental. México se encontraba en lucha todavía para lograr su independencia cuando comenzó a preparar el terreno de su forma de gobierno, venía de estar sometido al yugo del absolutismo español de tendencia centralista y tenía al Estado vecino que hacía ya casi cien años que se había independizado de Inglaterra y prosperado con gran magnitud con un sistema federalista.

Consignado primero en la Constitución de Apatzingán, cuyos preceptos

¹¹³ Mucho se abunda del tema en la obra magnífica de Jean-Jacques ROUSSEAU, *El Contrato Social*, que se recomienda consultar para tener una mejor percepción del panorama.

fueron presentados desde los Sentimientos de la Nación de nuestro ilustre José María Morelos y Pavón, la división de poderes propuesta daba más superioridad al Supremo Congreso sobre el Supremo Gobierno, que era un poder ejecutivo colegiado, sin embargo pasó sin pena ni gloria al no existir aún la ansiada independencia, pero dejó un legado en materia de derechos humanos que desafortunadamente no se aplicaron sino hasta la Constitución de 1857.

Para 1823, el país se enfrasco en una discusión en el primer debate legislativo con el México independiente, reflejadas las posturas en los primeros diputados que tuvo nuestra nación, ya desde entonces los diputados tampoco se ponían de acuerdo, no se piense que es propio de los actuales, aunque los argumentos de aquellos eran brillantes, no como los de nuestra época que muchas veces caen en la retórica y argumentos leguleyos. Así pues, el debate para la fundación de nuestro país, enfrentó a dos legisladores que se volvieron trascendentales en el tiempo, ambos frailes con formación sacerdotal, influidos por la filosofía de los pensadores de la llamada Ilustración, con buena parte de su vida en Europa, aunque uno como legislador en las Cortes de Cádiz, representando a Coahuila y el otro preso en las celdas de la Inquisición, de donde hábilmente se fugaba cuantas veces lo atraparan; republicanos y liberales pero con ideas radicalmente opuestas respecto a la forma de gobierno que debía asumir nuestra nación.

Así pues, Miguel Ramos Arizpe y Servando Teresa de Mier, se enfrascaron en una defensa apasionada en el primer congreso republicano luego del fallido imperio de Agustín de Iturbide, acerca del sistema de gobierno que convenía a México: federalismo o centralismo. Ramos Arizpe, fiel admirador de las políticas del país vecino, explicaba la necesidad de instaurar un Estado Federal, ese que en Estados Unidos tuvo tanto éxito y se convirtió en un gran racimo de Estados federados, independientes, autónomos y vinculados a la Federación como una coordinación política pero sin que ésta intervenga en las decisiones de cada uno de los Estados parte, y ese sistema fue un éxito allá porque en la teoría ya tenían esa forma de gobierno donde cada una de las Colonias Inglesas rendía tributo a la

corona pero tomaban sus propias decisiones.

Teresa de Mier por su parte, intentó hacer ver lo errado de ese sistema en nuestro país, no porque fuera malo, sino porque las condiciones en las que nuestra nación se encontraba distaban mucho de las estadounidenses. El México colonial y postcolonial vivió sumido en el Centralismo donde las decisiones partían desde un mismo punto sin posibilidad de decisión en las demás regiones que tenían que ceñirse a la voluntad del Virrey que daba cuentas sólo a la Corona española. No se podía, no era viable un sistema federal en nuestro país, quizá, con el tiempo, pudiéramos lentamente evolucionar a ello, una vez que nos afianzáramos como nación, que se creara esa identidad, que se conociera el funcionamiento de las instituciones, hasta generar las condiciones que generaran la transición.

Finalmente venció la teoría de Arizpe y se estableció en la ahora conocida Constitución Federal de 1824, la influencia de la constitución norteamericana y estructura, de acuerdo con ese modelo, la división de poderes. No se limitó el legislativo en adoptar en su totalidad la constitución del país vecino del norte sino que incorporó la organización derivada de la ley secundaria de 1789 como norma fundamental, lo cual resultó en severos daños irreversibles que aún hoy seguimos pagando. México nunca fue federalista ni siquiera en el nombre, pese al intento de querer parecer iguales a nuestros vecinos. Estados Unidos Mexicanos, dicen, aunque no estén unidos ni sean Estados sino entidades que carecen de soberanía, el yerro aún tiene a sus defensores, los mismos que se burlaron de Felipe Calderón a la iniciativa que presentó para corregir de una vez y para siempre ese fracaso. El daño estaba hecho, la estructura judicial mexicana adquirió una rigidez que hasta la fecha, le ha sido difícil abandonar.

La Constitución de 1857 reprodujo la división de poderes pero hace al legislativo unicameral, lo que la Constitución socialista de 1917 desiste y regresa a la representación bicameral, innecesaria también, el daño de la Federalista de 1824 subsistía, creó pequeños feudos, 'sistema feudalista' sería nuestra razón

de ser, parafraseando a Agustín Basave en su libro *Mexicanidad y esquizofrenia*¹¹⁴, desde entonces y hasta ahora la evolución de la división de poderes ha sufrido varios escollos, con todo y que se ha aceptado que en México no existe la división de poderes como tal, sino un solo poder dividido para su ejercicio. De esta manera, el poder judicial en la constitución de 1857 y luego la de 1917, no ha cambiado en su esencia más que en el número ya que se encontraba en el artículo 50 de la primera y luego en el 49 de la segunda.

Todavía hasta hoy se ha desvirtuado el principio, el Dr. Armienta señala: *“Es innegable la importancia capital del principio de división de poderes en la configuración de un gobierno democrático. Sin embargo, en su decurso aplicativo a las realidades políticas, ha experimentado un proceso de dogmatización, transformándose la división e implicación de poderes en separación, para caer así en una fórmula vacía por la falta de una real sustentación política y sociológica. Se le ve a veces como una pura formalización que ignora las transformaciones funcionales del sistema estatal. Ciertamente, la división de poderes sigue siendo un principio apriorístico, aunque el modelo clásico necesariamente tienen que adaptarse a las exigencias y complejidades del Estado contemporáneo. A menudo suele parecer el principio de división de poderes un vestigium trinitatis (de la Santísima Trinidad) una especie de secularización del misterio de la Trinidad. No se entiende cabalmente en que consiste, pero todo mundo cree en ella.”*¹¹⁵

¹¹⁴ Precisamente hace un análisis exhaustivo y riguroso con su humor característico en **BASAVE**, Agustín. *Mexicanidad y esquizofrenia : los dos rostros del Mexicano*, prólogo de Roger Bartra ; il. Sergio Hernández, Edición corregida y aumentada, México: Océano Exprés, 2011. Particularmente el capítulo VII llamado: *Capitalismo Federalista. Democracia y Federalismo rompen lanzas*, que se relaciona precisamente con este tema.

¹¹⁵ **ARMIENTA CALDERÓN**, Gonzalo. *El Artículo 49 Constitucional ante la moderna concepción de la división de poderes*. Comentario jurídico en: *NUUESTRA CONSTITUCIÓN, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, cuaderno 16: *De la división de poderes y del poder legislativo, artículos 49 y 50*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Secretaría de Gobernación, 1990, p.52

2.8.2. La jurisdicción también se monopoliza, el poder judicial como dueño de la justicia.

*“El poder público, como todos saben, se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, y cada una de estas ramificaciones, incluso el legislativo, está sujeto a ciertas reglas que fijan su organización, sus atribuciones y sus procedimientos. Los límites de estos tres poderes se hallan tan perfectamente definidos en nuestro Código político y leyes secundarias que es casi imposible ningún conflicto jurídico entre ellos.”*¹¹⁶ Con esas palabras Jacinto Pallares determina los límites del poder público y la división de poderes, y continúa: *“No existe ni debe existir en un gobierno organizado como el nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el poder judicial sus quejas por mala aplicación en su contra de las leyes. Esto se desprende de nuestros antecedentes en derecho público y de nuestro derecho actual. (...) Es, pues, cierto el principio general que hemos sentado como base para deslindar las facultades del poder judicial, diciendo que es el encargado de decidir las controversias que se promuevan sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos.”*¹¹⁷

Actualmente, del artículo 94 hasta el 107, nuestra Constitución regula todo lo concerniente al Poder Judicial, el Artículo 94 en sus dos primeros párrafos señala: *Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.*

*La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.*¹¹⁸

¹¹⁶ PALLARES, Jacinto. *El Poder Judicial o tratado completo de organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la República Mexicana*. México: TSJDF, 1992, p. 7 y ss.

¹¹⁷ *Ídem*.

¹¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

Hoy en día ha sido rebasada, en apariencia, la rigidez con que se pretendía asignar funciones exclusivas a cada uno de los poderes. La tesis actual es que no hay división de poderes sino como ya lo dijimos, un solo poder, el Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio; de este modo lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada una de las ramas que ejercen ese poder, tienen sus funciones determinadas por la Constitución, por lo que si no está específicamente en ella o en alguna ley reglamentaria no lo pueden ejercer.¹¹⁹ Pero la misma Constitución tiene asignadas colaboraciones que involucra a dos o más de estas ramas del poder, de modo que cada uno realiza funciones en conjunto que en la realidad, aunque siempre existieron, hablarlo de tal forma en otro tiempo sería impensable. Dicha colaboración impide la confusión de facultades, pero aun cuando existiera, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva a quién le corresponde tal función.

Pero la tesis actual ni es actual ni se aplica como debería. Existe todavía el mismo problema que ha existido desde la creación de la primera Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del ilustre Teodosio Lares, el que existió con la creación y aplicación de la Ley de Justicia Fiscal que dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación y el que existe aun hoy con nuestro actual TFJFA.

Siguen tesis, siguen teorías, siguen investigaciones que pretenden demostrar lo inviable que resulta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un órgano jurisdiccional que por afinidad pertenece al poder ejecutivo y que ilógicamente, está separado del poder judicial. Caben las palabras del maestro Cortina Gutiérrez que señaló: *“Todavía hoy no están sincronizadas la ley y la praxis. Para subrayar el desajuste bastan como ejemplo, la inexistente división de poderes prevista en la Constitución ficticia, la enseñanza religiosa en la mayoría de las escuelas privadas y la ausencia casi total de lineamientos socialistas en la educación.”*¹²⁰ Sus palabras parecen eco en nuestros días, la

¹¹⁹ Cfr. CARPIZO, Jorge. y CARBONELL, Miguel. *Derecho Constitucional*, México: Porrúa-UNAM, 2003, p. 29 y ss.

¹²⁰ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria, Op, Cit.* p. 192

situación ha cambiado poco o nada en ese sentido.

Continuamos con Pallares, quien nos dice que: *“estando perfectamente definidos los límites entre el poder judicial y los otros poderes, y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay otro motivo de confusión ni conflictos entre dichos poderes y por lo mismo entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo, pues él está suplido y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 constitucional de 1857 que dice que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, etc., sino por mandato de autoridad competente. Cualquiera autoridad administrativa que usurpe funciones que no le corresponden legalmente, dará lugar a que se invoque contra ella dicha garantía y de esta manera sin necesidad de ruidosas competencias en que se levante todo el poder Ejecutivo contra el judicial, queda reducida a sus límites la autoridad de aquel y se impiden sus usurpaciones. (...) Eliminando pues, las atribuciones que a consecuencia de nuestro sistema tiene el poder judicial para conservar las garantías individuales y revisar los actos de los otros poderes a efecto de fijar su constitucionalidad y legitimidad; nos limitaremos a estudiar a dicho poder judicial en lo que le es característico bajo cualquier forma de gobierno, en lo que le es esencial, en lo que constituye sus atribuciones propias, las cuales, según hemos visto, consisten en aplicar y ejecutar todas las leyes penales propiamente tales y las que establecen y reglamentan las relaciones de los individuos entre sí por sus deberes particulares. (...) Este supuesto, se llama jurisdicción a la facultad o potestad que tiene la autoridad judicial para aplicar dichas leyes.”*¹²¹

Pese a ser un texto que no pierde valor por su contenido, ha perdido vigencia por superado, sin embargo Pallares sigue siendo citado junto a Vallarta, quien señaló que: *“No puede el Poder administrativo de la República, juzgar, fallar litigios aunque sean suscitados entre él y los particulares, porque el Art. 50 de esta Ley (La Constitución de 1857) prohíbe que ese poder y el judicial se reúnan en*

¹²¹ PALLARES, Jacinto. *Op. Cit*, p. 14-16.

una persona o corporación Y los artículos 97 y 98, lejos de permitir que el poder ejecutivo juzgue, aun sobre sus propios contratos, encomiendan expresamente al poder judicial la facultad de conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales y de aquellas en que la Federación fuere parte.(...) Es imposible entre nosotros aceptar lo contencioso-administrativo, sostener como constitucional la facultad de que la administración goza en otras naciones, de fallar asuntos litigiosos."¹²²

Los órganos del poder judicial fueron por muchos años, mientras duró la farsa del federalismo y hasta la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, los únicos que tenían competencia jurisdiccional en materia tributaria. No existía dentro de ese poder ningún órgano de la Administración que tuviera funciones propiamente jurisdiccionales, apenas unos cuantos esbozos de instituciones que bien podían considerarse de competencia limitada o más apropiado, justicia retenida.¹²³ Una vez que nace el Tribunal Fiscal se presentó el clima oportuno para crear esa doble jurisdicción necesaria en nuestro sistema jurídico. Lamentablemente no fue así. Si bien fue un logro crear una institución de tal envergadura con justicia delegada, se negó el momento histórico de crear un contencioso de plena jurisdicción, con autonomía completa, no a medias, ni técnica ni mutilada, plena como cualquier Tribunal, y con los medios suficientes de hacer cumplir sus fallos, un auténtico Tribunal pues. Aun con la evolución del Tribunal con el devenir de los años y su transformación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no ha sido posible desprender ese cordón umbilical que mantiene atada su jurisdicción al poder judicial.

Ni las reformas a la Constitución para instaurar el recurso de revisión fiscal ni su desaparición y posterior incorporación ya como recurso de revisión han ayudado a esa escisión, antes bien han fortalecido la dependencia. Un tribunal que en apariencia tiene plena jurisdicción pero ve sometidas sus decisiones a los órganos judiciales a través del recurso de revisión e incluso del mismo juicio de

¹²² VALLARTA, Ignacio. *Loc. Cit.*, Supra Nota 31

¹²³ Cfr. CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, *Ciencia Financiera y Derecho Tributario*, op. Cit. p. 126

amparo; que se dice tribunal administrativo a pesar de que no conoce toda la materia administrativa, no es entonces un tribunal auténtico. El poder judicial seguirá perpetuando su monopolio en tanto no se dejen atrás esas doctrinas que si bien contribuyeron al desarrollo de nuestro país, han ido cayendo en desuso. "El federalismo como tal no se ha practicado en toda su extensión, particularmente en el campo tributario."¹²⁴

Se cuestiona Carrillo Flores: "*¿Qué consecuencia real o jurídica de importancia, fuera de la puramente formal de una construcción orgánica, deriva de adscribir a los tribunales administrativos al Poder Ejecutivo y no al Poder Judicial si no hay liga alguna, ni legal ni política entre los titulares del poder y los órganos de jurisdicción? Ninguna que sea lesiva para los derechos del particular. Sostener por esto, como alguna vez lo hizo Vallarta, que con el sistema continental se quebranta el principio de la división de poderes porque se reúnen dos o más de ellos en una sola persona es postular una tesis sin valor actual alguno, aun dentro de la interpretación anglosajona y no francesa del principio de que se trata.*"¹²⁵

La cuestión va más allá. Va en dar pleno cumplimiento al artículo 17 de nuestra constitución, particularmente al sexto párrafo: Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Un tribunal que depende de otro para ejecutar sus fallos, sobre todo cuando no forman ningún tipo de subordinación, no puede ser un tribunal de plena jurisdicción; "*las autoridades estatales (y las federales particularmente) judiciales o tribunales tienen el deber de actuar a favor del gobernado*"¹²⁶, garantizar el debido respeto y cumplimiento de los derechos humanos. Montesquieu previó el enorme poder que podía adquirir el Poder Judicial y por ello proponía que solo se reuniera por un tiempo específico y que se renovara constantemente. Esa es una

¹²⁴ MONRAZ SUSTAITA, César Alejandro. *El Federalismo como eje de la reforma hacendaria en México*, en RÍOS GRANADOS, Gabriela (coord). *Conceptos de Reforma Fiscal*, México: UNAM-III, 2002, p. 98

¹²⁵ CARRILLO FLORES, Antonio. *La justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª edición, México: Porrúa, 1973, p. 146

¹²⁶ BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 37a ed., México: Porrúa, 2004, p. 638

de las razones por las que el Tribunal Administrativo debe permanecer alejado de él.

Por todo lo anterior, me sumo al deseo sincero del ministro Azuela en el sentido de que tan peculiar órgano jurisdiccional, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, “*conservando y acrecentando su autonomía, ofrezca al pueblo de México, por la capacidad, honestidad y laboriosidad de sus integrantes, una vía de defensa en la que con celeridad y eficiencia se imparta justicia en las áreas que le competen.*”¹²⁷

Un tribunal autónomo e independiente, que sea capaz de cumplir sus resoluciones y que deje de estar a las disposiciones del poder judicial, por inviable, por salud jurídica. Cumplir con el artículo 17 de la Constitución, es evitar también el monopolio de la justicia. Porque al final lo que importa es darle resultados a la sociedad con una administración de justicia que mantenga el Estado de Derecho, que es la razón que justifica la existencia del Estado y el ejercicio de su poder, divisible o no.

¹²⁷ AZUELA GÜITRÓN, Mariano. *El Tribunal Fiscal de la Federación*, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo II, México: Universidad Iberoamericana, 1978, p. 141

Capítulo 3. Autonomía e independencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Nam, ut eleganter Celsus definit, ius est ars boni et aequi
-Como Celso definió elegantemente, el Derecho es el arte
de lo bueno y lo justo-
Dominicio Ulpiano

Sumario: 3.1. El retraso en la justicia por la inadecuada solución en las últimas instancias. 3.2. La especialización de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa y de sus respectivas salas regionales. 3.3. La dualidad jurisdiccional: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus respectivas salas regionales como únicas instancias para dirimir controversias en materia fiscal. 3.4. Las resoluciones de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como definitivas e inatacables. 3.5. Reformas a las leyes respectivas.

Un tribunal que sea considerado tal, necesita forzosamente autonomía plena e independencia para dictar sentencias que sean inatacables después del último recurso y que tenga la plena capacidad de ejecutar y hacer cumplir sus fallos. En el caso del Tribunal que hemos estudiado, no basta con las últimas reformas que se instauraron y que otorgan en apariencia la plena jurisdicción, sino que es necesario que pueda incidir en la destitución de funcionarios que se nieguen a dar cumplimiento a las resoluciones, más allá de simples sanciones o multas económicas. Ello solo será posible cuando se desprenda completamente, de una vez y para siempre del Poder Judicial de la Federación.

3.1. EL RETRASO EN LA JUSTICIA POR LA INADECUADA SOLUCIÓN EN LAS ÚLTIMAS INSTANCIAS.

La justicia en México se encuentra en manos del poder judicial a pesar de contar con un sistema híbrido, donde encontramos una jurisdicción contenciosa administrativa organizada bajo las doctrinas anglosajona y francesa. El máximo

órgano de justicia administrativa federal se encuentra representado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero la justicia determinante queda en manos del poder judicial federal. Y digo determinante porque son esos órganos, quienes resuelven en última instancia las controversias que surgen a partir de iniciado un proceso jurisdiccional, dichos órganos son:

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación (segunda sala, particularmente).
2. Tribunales Colegiados de Circuito.
3. Tribunales Unitarios de Circuito.
4. Juzgados de Distrito.

Lo anterior es así, debido a que el artículo 104 de la constitución señala que los Tribunales de la Federación conocerán:

- I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;*
- II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.*

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

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

ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

- IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- V. De aquellas en que la Federación fuese parte;
- VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VII. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y
- VIII. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.¹²⁸

Cómo puede observarse, ese precepto atenta contra el cumplimiento del artículo 17 de la Constitución que en la parte que nos interesa señala:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

...

¹²⁸ El subrayado es propio.

...

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

...

...¹²⁹

Dentro de los medios de defensa que tienen los particulares en última instancia se encuentra precisamente el juicio de amparo en materia administrativa, ya sea en la vía directa en sentencias definitivas que pongan fin al juicio o en la vía indirecta todas aquellas resoluciones que no ponen fin a la controversia. Pero la autoridad tiene otra vía y es el recurso de revisión que se interpone ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Pero el recurso de revisión va más allá, pues violenta de manera flagrante el contenido de la fracción primera del artículo 103 también constitucional que señala: *Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite*

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. *Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*
- III. *Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del*

¹²⁹ *Ídem.*

Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La justicia fiscal, nació por la necesidad de contar con órganos que resolvieran la materia del contencioso administrativo sobre actos de autoridades del poder ejecutivo, en principio la materia fiscal pero con el tiempo la mayoría de la materia contenciosa administrativa.

En opinión del Dr. Martínez Rosaslanda, "la justicia administrativa en México se integra por las figuras de la instancia administrativa, los recursos administrativos y el juicio contencioso administrativo, comprendidas todas ellas en la administración pública y en el caso del contencioso administrativo, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, inspirado en el Consejo de Estado Francés" ¹³⁰, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos según señala su Ley Orgánica y con plena jurisdicción consistente en la ejecución de sus sentencias.

Lo que señala el Dr. Rosaslanda tiene veracidad, sin embargo, considero que la plena jurisdicción no puede considerarse tal si para ejecutar sus sentencias, el Tribunal queda a la expectativa de una resolución judicial cuando se ha interpuesto juicio de amparo o recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado. Más grave aún es que la misma Constitución permita dicho recurso sin posibilidad de ser impugnado en la vía del juicio de garantías, por lo que el particular queda en evidente estado de indefensión. El recurso de revisión desde su nacimiento fue inconstitucional, irónicamente su nacimiento dio la aparente constitucionalidad al Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revisión fiscal aparece por primera vez en la Ley que Crea un recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de

¹³⁰ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El Contencioso Administrativo en México*, Op. Cit. p. 128

1946. Por decreto de 30 de diciembre de 1949, publicado al día siguiente en dicho Diario, se facultó a la Procuraduría Fiscal para que pudiera interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda, así como para que intervenga en todo el proceso. Se ha sugerido que la idea del legislador era la de establecer un medio de defensa a favor de la autoridad para compensar la imposibilidad de que pueda ocurrir al juicio de amparo, lo que lo deja en aparente desigualdad frente al particular. En 1967 se establece que las resoluciones de las Salas del Tribunal, pueden ser recurridas en revisión ante el Tribunal en Pleno y que contra las resoluciones de éste último, se podía interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte, sin embargo la inconstitucionalidad seguía porque su interposición era exclusiva de las autoridades.

El recurso de revisión fiscal como lo señaló Martínez Rosaslanda: *“constituye una desigualdad procesal en perjuicio de los particulares, puesto que en contra de las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, los particulares tienen a su alcance el juicio de amparo, las autoridades cuentan con el recurso de revisión ante la Sala Superior del propio Tribunal y en contra de las resoluciones de esta última el recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para corregir esta inequidad, debe restringirse a una de las partes, en este caso la autoridad administrativa, el recurso de revisión fiscal, debiendo constituirse en resoluciones definitivas las emitidas por la referida Sala Superior.”*¹³¹

El hecho de que los particulares impugnaran las sentencias del Tribunal a través del juicio de amparo y las autoridades fiscales a través de la revisión, primero ante el pleno del Tribunal y luego ante la Suprema Corte, significaba el rompimiento de la unidad del proceso, se abren dos vertientes lo que podía generar que las resoluciones finales no satisficieran las pretensiones de las partes, por lo que se corría el riesgo de que el mismo asunto, tuviera sentencias contradictorias, incoherentes y mal resueltas, lo que hacía un verdadero enredo

¹³¹ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *Pensamiento de José López Portillo sobre la Justicia Administrativa*, en *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México*, Tomo I, Ensayos I, México: TFF, 1982, p. 44

jurídico.

Con la reforma integral al poder judicial de 1988, se adecua el artículo 104 constitucional para que el recurso de revisión sea del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, sujetándose a los trámites de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, relacionados con la revisión en amparo indirecto, ahí mismo se estableció el más grave error y que a la fecha perdura: en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio ni recurso alguno. Lo anterior incluye en la práctica el juicio de amparo. Ello da lugar a que dicha resolución no pueda ser recurrible por el particular aun cuando puede adherirse a él.

Se fusionan con tal reforma los recursos de revisión ante el pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal y el de revisión fiscal ante la Suprema Corte en un solo recurso del cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito. Fue básico que sea el poder judicial y sus instancias quienes den el criterio definitivo de legalidad sin importar que el Tribunal Fiscal fuera perito en el área y por méritos, conociera en última instancia. Aparente legalidad que envuelve las decisiones de los Tribunales judiciales en la ilegalidad, porque deja abierta la posibilidad que las decisiones en revisión deje en estado de indefensión a los particulares.

¿Y qué sucede en los casos en que un asunto se ventile por la vía del amparo y al mismo tiempo por el recurso de revisión? ¿Qué acción corresponde al particular?, entendida esta como la define Ovalle Favela: *“la acción, como derecho subjetivo procesal, es el poder jurídico o facultad que las personas tienen para promover la actividad del órgano jurisdiccional, con el fin de que, una vez realizados los actos procesales correspondientes, resuelva sobre una pretensión litigiosa.”*¹³²

De entrada, para el cumplimiento de las sentencias señala el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que las autoridades

¹³² OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*, 4ª edición, México: Oxford University Press, 2000, pp.53 y 164

demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- a. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las causales previstas en la fracción I de dicho artículo.
- b. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva.

En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

El artículo citado dispone que: *Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.*

Respecto al recurso de revisión, el artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señala:

Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

- 1. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario*

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

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

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

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

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.*
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.*
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.*
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.*
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.*
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.*

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

V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días,

comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

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

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

Interpretar con rigor este artículo señalado, implica que de entrada, el penúltimo párrafo sea un yerro innecesario en el sentido que señala, al decir que “la parte que obtuvo la resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente...” pues una interpretación de tal rigor y magnitud, nos da a entender que dicho recurso puede ser interpuesto por cualquiera, tanto particular como autoridad, siendo que la Constitución señala en el citado artículo 104 en su fracción III que es interpuesto por una autoridad y que no da lugar a ningún juicio o recurso, lo cual implica que si el particular obtuvo una sentencia favorable de la Sala de Justicia Administrativa que resolvió, pueda cambiar el sentido de la sentencia y dejar al particular sin medios para defenderse de tal arbitrariedad si la hubiere, para interponer juicio de garantías.

A su vez, el artículo 64 nos dice que: *Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.*

Efectivamente me cuesta trabajo entender qué quiso decir el legislador al respecto en este artículo pero si se trata de desenredar dicho precepto, se entenderá que se seguirán en un mismo juicio tanto el Juicio de Amparo como el

de recurso de revisión y ambos deberán ser revisados por el mismo Tribunal Colegiado. No conforme con dicho enredo, el 4 de enero del 2012, el diputado panista Carlos Martínez Martínez, presentó una iniciativa para añadir un segundo párrafo a este artículo que diría: “*En los juicios de amparo directo que el particular interponga en contra de la sentencia o resolución que puso fin al juicio contencioso-administrativo y en cuyos conceptos de violación se haga valer la inconstitucionalidad de una disposición fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá el carácter de tercero perjudicado, aún cuando en el juicio correspondiente dicha secretaría no se haya apersonado o no hubiese sido reconocida expresamente como parte, a efecto de que cuente con legitimación procesal para la interposición de los recursos a que se refiere la Ley de Amparo.*”¹³³ Ello por la necesidad de aclarar y precisar, según nos dice dicho legislador en su exposición de motivos, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene legitimidad procesal para realizar la defensa del interés fiscal de la federación en los amparos directos promovidos por los particulares.

Pienso que existe una inadecuada aplicación de la justicia porque pueden surgir varios supuestos, particularmente el tiempo que dura un juicio le origina pérdidas y molestias a las partes que intervienen. Pero lo segundo, y más grave, se da cuando el particular está conforme con la sentencia y no puede presentar amparo, aun cuando pueda adherirse al recurso de revisión. Tampoco está regulado el supuesto de que la autoridad presente su recurso al final del lapso, lo que deja en desigualdad de circunstancias al particular que no está plenamente conforme con la sentencia pero si con la mayor parte de ella, por lo que decide no impugnar en vía de amparo.

Todavía más. El Tribunal posee un cuerpo de magistrados que tienen una carrera jurídica vasta, completa y compleja, pericia en la materia de la que conocen, por lo que contamos con un Tribunal que puede emitir sentencias

¹³³ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Carlos, *Adiciona un párrafo segundo al artículo 64 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, disponible para su consulta en: <http://www.diputadospan.mx/printUbi.asp?idNota=645588&nomMenu=1&nomSec=1>, presentada el 9 de enero del 2012.

brillantes. Sin embargo dicha sentencia puede variar según el juicio de que se trate al ser resuelta por un Tribunal que no tiene los mismos conocimientos técnicos para la solución del conflicto, lo que puede alterar gravemente la aplicación de una justicia pronta y expedita por tribunales autónomos con plena jurisdicción y con las herramientas para hacer efectivas sus resoluciones. ¿Qué de suyo tendrá una sentencia que ha variado si así lo determina el órgano jurisdiccional del poder judicial? ¿De qué le habrá servido al particular emprender un juicio que tal vez haya ganado y en segundos vea alterado el sentido de dicha resolución favorable y tenga que cumplir con una condena que además no puede recusar al estar impedido por la misma Constitución que protege sus garantías a través de un juicio de amparo que ya no puede interponer? ¿No resulta eso un insulto legislativo? Son necesarias tres vertientes para lograr que la justicia administrativa no sea de balde.

1. **La doble jurisdicción**, que contemple una justicia judicial que resuelva las materias de derecho privado y una justicia administrativa que resuelva las materias de derecho público. Ninguna dependiente de la otra y con los mecanismos necesarios para que se hagan cumplir sus resoluciones.
2. **La especialización** de los magistrados que forman parte del TFJFA y de sus respectivas salas regionales, tanto en lo horizontal como en lo vertical que permita la formación de magistrados peritos en sus materias y la especialización por grado de sus instancias jerarquizadas.
3. **La obligatoriedad de la jurisprudencia de la Sala Superior de toda la materia administrativa**, no sólo de las autoridades jurisdiccionales sino de las mismas dependencias que formen parte de la Administración Pública y la escisión definitiva de la jurisprudencia en las materias administrativas por parte del poder judicial, de forma gradual, primero abandonar la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados y con el tiempo, de toda la jurisprudencia judicial.

Las modificaciones a la Constitución en materia de Derechos Humanos, mediante el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³⁴; abre la puerta a que los jueces conozcan y resuelvan cuando en los juicios intervengan asuntos relacionados a la protección de los derechos humanos que la Norma Suprema reconoce. Así lo señala el segundo y tercer párrafo del artículo primero de tal instrumento legal que señala:

Art. 1o.- ...

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

¿En qué beneficia eso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa? ¿En que corrige eso la trasgresión que hace la misma constitución al instaurar el recurso de revisión para las autoridades, violentando la protección del Estado a través del amparo para los particulares? Pues es probable que con la nueva época de la Suprema Corte, la décima, puede incidirse a partir de señalar que deja a los gobernados que son parte de un juicio contencioso ante el tribunal en estado de indefensión, al no poder recurrir la resolución de dicho recurso al

¹³⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio del 2011.

juicio de amparo. Ese juicio de amparo que también sigue coaligando al contencioso administrativo con el poder judicial. Pero la reforma es también un arma de doble filo, pues al permitir que los jueces ordinarios conozcan en materias de derechos humanos, abre también la puerta a que se cree confusión entre las sentencias de los jueces que siempre juzgarán bajo sus principios, imposible desligarlos de su interpretación, lo que ampliaría la indefensión de los gobernados.

El contencioso-administrativo, en su pureza, nos dice Rueda Heduán, “*no puede tener cabida en nuestro país mientras prevalezca el juicio de amparo, ya que los actos y resoluciones de cualquier autoridad o tribunal (aun administrativo) son impugnables mediante esa vía en tanto que conculquen garantías individuales, entre ellas la de legalidad. En el ámbito fiscal inclusive las propias autoridades decidieron abrir la vía para someterse a la jurisdicción del Poder Judicial de la Federación en asuntos de importancia y trascendencia, a raíz de haber instituido el recurso de revisión fiscal.*”¹³⁵ Así pues es necesario aplicar las propuestas que señalo, por lo que abordaré de inmediato la explicación de mis planteamientos, su posible aplicación y viabilidad en nuestro sistema jurídico.

3.2. LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL ADMINISTRATIVA Y DE SUS RESPECTIVAS SALAS REGIONALES.

Con el surgimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hemos visto como en su evolución y a pesar de los desatinos en algunas reformas tanto a la Constitución como a las leyes que forman parte de su marco normativo, ha ido acrecentando su campo de conocimiento. Esto es así debido a su notable labor y al respeto que se ha ganado a pulso. El Tribunal lejos está de aquella Ley de Justicia Fiscal, pues ahora comprende casi toda la materia contenciosa administrativa. Este crecimiento ha dado lugar a que el Tribunal tenga que batallar ahora con otro problema que ha sido el talón de Aquiles de muchas instituciones y

¹³⁵ RUEDA HEDUÁN, Iván. *Reestructuración del sistema contencioso-fiscal federal mexicano*, en: *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México*, Tomo II, Ensayos II, México: TFF, 1982, p. 374

es precisamente su especialización.

Sabemos que el incremento tiene varios motivos, a decir de García Cáceres, “*una cultura del litigio en constante expansión entre los gobernados, la no obligatoriedad generalizada del agotamiento del medio de defensa en sede administrativa antes de acudir a someter la controversia a la vía jurisdiccional y, desde luego, el aumento de la competencia material.*”¹³⁶

Pero la causa que da origen a este apartado va más allá de la razón de tener un Tribunal especializado, sino al aumento constante de materias, aunado al constante incremento en el número de asuntos que ingresan cada año al campo de conocimiento de la jurisdicción administrativa, lo que hace indispensable el planteamiento de soluciones que permitan cumplir con la encomienda de tener una justicia pronta y expedita, precisamente expedita por tribunales especializados.

Para detener el incremento incesante de los asuntos en materia contenciosa administrativa, podemos mencionar varias propuestas, una de ellas aplicada hace tiempo y que fue el aumento de las Salas Regionales y contratación de más personal, pero ello sólo contribuyó a acercar la justicia administrativa a regiones apartadas del Distrito Federal, lo que se vio en el pronto incremento de los asuntos en dichas regiones. También podemos sugerir como otros lo han hecho en diversas tesis de licenciatura y aun de posgrado; medios alternativos de solución de controversias como la conciliación, por ejemplo. Existe inclusive el impulso de otros más, de reestablecer la obligatoriedad y agotamiento previo de los recursos administrativos, medios de defensa que se resuelven directamente ante la autoridad administrativa a través de sus órganos internos de control,

¹³⁶ GARCÍA CÁCERES, Jorge Alberto. *La especialización de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, en *A los LXX Años de la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tomo II (cuestiones constitucionales, control de legalidad de los actos de la Administración Pública y nuevas perspectivas para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), México: TFJFA, 2006, p. 321

aunque este recurso sea para muchos un lastre¹³⁷ ya que impide lograr una justicia pronta y expedita, quizá porque no se ha tratado a profundidad ni se le ha dado la importancia que merece y que puede ser tema de otro trabajo futuro.

Dichas propuestas no son del todo inviables pero no son siempre suficientes. Además, la especialización de los magistrados implica dar cumplimiento al artículo 17 constitucional tantas veces citado, pues un tribunal debe ser por norma especializado en la materia que juzga, es impensable y fuera de toda lógica tener jueces sin pericia en la materia que resuelve. Aunque en la práctica, por esa vieja costumbre de la designación del presidente, aun con la aprobación del Senado, no se salva de que se dé el amiguismo y compadrazgo y sean éstos los que determinen la elección.

La competencia del TFJFA conforma un impresionante marco que abarca materias de muy distinta naturaleza. Este marco jurídico nos hace pensar que materialmente es imposible que un jurista resuelva con destreza y pleno conocimiento la gran variedad de asuntos que comprenden cientos de leyes y un sinnúmero de reglamentos, sin contar las decenas de tratados internacionales que pueden dar materia a las controversias contenciosas que resuelven los órganos de este tribunal.¹³⁸

La especialización, entendida como aquella actividad cuyo objeto es adquirir conocimientos o habilidades muy precisos en quienes la cultivan hasta volverse perito, tiende a incrementar la calidad en la productividad de la función en que se aplica. El desarrollo del conocimiento es tan amplio que nos exige especializarnos en un área determinada antes de caer en la ambigüedad.

Cabe aclarar que especializarse no implica abandonar la teoría general, en este caso del Derecho, ni de sus principios generales, antes al contrario, no se

¹³⁷ Justo como lo señala Emilio Margain al referirse a dichos recursos, para ello véase **MARGAIN MANAUTOU**, Emilio. *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 14ª edición actualizada, México: Porrúa, 1999, pp. 167 y ss.

¹³⁸ **GARCÍA CÁCERES**, Jorge Alberto. *Ibíd.* p. 325

puede transitar a la especialización sin entender cabalmente esas bases jurídicas. Tenemos especialistas en materia penal, civil, mercantil, constitucional, pero estas áreas a su vez tienen también especialidades que pueden ser por ejemplo, delitos contra la salud, derecho familiar, divorcios, pensión, derecho electoral, etcétera. Ello no impide que esos profesionistas tengan como bagaje cultural un conocimiento general de las otras materias, pero su enfoque, lo que los vuelve expertos, lo que hace que la gente los contrate, es su pericia en la materia específica que eligieron.

La especialización ha ido también a las mismas instituciones, en el ámbito judicial por ejemplo, llevan ventaja, entendible por el tiempo que lleva en sus funciones, por su amplia actividad y la ramificación de sus materias. Así tenemos juzgados mercantiles, familiares, concursales y de arrendamiento por citar algunos en materia civil, inclusive tienen dentro del mismo seno judicial, tribunales eminentemente administrativos como los laborales –Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje-, agrarios, militares y electorales –Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-, por lo que se entiende que nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es el único que nace por la necesidad de contar con órganos especializados y que la preocupación del legislador va más allá del conflicto de la división de poderes, sino de darle a los gobernados el cumplimiento de esa justicia pronta y expedita; todo ello por supuesto a raíz del decreto por el que se emitió la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal del 1 de enero de 1988, decreto que dio facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para volverlo un tribunal especializado en materia de constitucionalidad.¹³⁹

Pero la especialización no es una novedad tampoco en lo concerniente a nuestro TFJFA, basta mencionar que tiene magistrados especializados en propiedad intelectual y salas especializadas en juicios sumarios y juicios en línea; aunque se ha intentado hacer lo mismo con las materias de comercio exterior e

¹³⁹ Cfr. *Ibíd*, p. 329 y ss.

imposición de sanciones a servidores públicos, no han sido propiamente una especialización sino al contrario, un aumento en la carga de trabajo del Tribunal.

Nos dice Nava Negrete al respecto: “*Explicación sobra para entender que el juez o magistrado que juzgara de asuntos fiscales, tenía que ser especialista en derecho fiscal. Natural fue que la Ley de Justicia Fiscal impusiera la especialización como requisito para ser magistrado. Abogado, dijo, con título expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello, con cinco años por lo menos de práctica y conocimientos en materia fiscal.*”¹⁴⁰

Existe una extensa gama de materias en los juicios contencioso administrativos, desde la Fiscal, que incluye los diversos ordenamientos como Ley del Impuesto sobre la Renta, al Activo, al Valor Agregado, Especial sobre Productos y Servicios, hasta la Presupuestal, Aduanera; Ecológica, Propiedad Intelectual, Derechos de Autor, seguridad social, Energética, Responsabilidad Administrativa y un largo etcétera.

Es indispensable entender que una especialización, debe ser sumamente cautelosa y detallada, para no caer en un desbarajuste de la realidad donde se creen tantas salas y jueces como sea posible para cada una de las materias que conoce el Tribunal, pues ello lejos de ayudar a mejorar la anhelada impartición de justicia, solo ocasionaría un problema mayúsculo, “*debe seguirse un proceso de especialización para posteriormente complementarlo y hacerlo más eficiente.*”¹⁴¹

Y no se piense que la especialización no ha sido tema de estudio y preocupación por parte de los miembros de la Sala Superior del Tribunal, pues mediante el acuerdo G/15/98, creó el Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, órgano interno del Tribunal que ha servido para preparar y seleccionar a su personal laboral y que ya fue comentado.¹⁴² Pero un instituto

¹⁴⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Setenta años del Tribunal Administrativo*, op. Cit. p. 250

¹⁴¹ GARCÍA CÁCERES, Jorge Alberto, op. cit. p. 340

¹⁴² Explicado en el Capítulo 2 de este trabajo con el subtítulo Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, *Supra* capítulo II.

como ese no es suficiente, la especialización debe darse en distintos factores, realizar una reforma integral que permita una transformación en la justicia contenciosa administrativa, para conseguir un Tribunal eficaz y eficiente.

Es necesaria la especialización de los magistrados que forman parte del TFJFA y de sus respectivas salas regionales, tanto en lo horizontal como en lo vertical que permita la formación de magistrados peritos en sus materias y la especialización por grado de sus instancias basadas en una jerarquización que permita el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos en diversas instancias, dentro de la misma jurisdicción administrativa. Asignar facultades para que sea éste órgano quien conozca de cualquier acto o resolución de autoridad tributaria, que es el tema que nos ocupa, *“aun por aplicación de leyes anti-constitucionales y violaciones de garantías individuales, y a la vez restársela en otras materias diferentes a fin de que su especialización sea concreta.”*¹⁴³

La primera, la especialización por grado, la veremos en el siguiente apartado por considerarlo más apropiado al tema de que deben ser tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como sus salas regionales y la creación de órganos unitarios que conozcan de la materia en primera instancia. Ello permitiría que ya en ese enfoque integral, sean estos órganos los únicos encargados de la materia fiscal.

La segunda especialización, por materia, obedece a la razón simple y sencilla que he venido mencionando acerca de la pericia que se adquiere cuando se maneja solo una rama o ramas jurídicas de la misma materia. Un abogado que se especializa en propiedad intelectual por ejemplo, puede conocer dentro de esa área, marcas, patentes, diseños industriales, inventos, derechos de autor, y otras materias que tengan que ver con la creación a partir del pensamiento humano y artístico.

En ese tenor, de entrada, la elección de los magistrados debe cumplir

¹⁴³ RUEDA HEDUÁN, Iván. *Reestructuración del sistema contencioso-fiscal federal mexicano*, op.cit., p. 375

cabalmente con el requisito de la práctica profesional, lo cual no resulta discriminatorio, antes bien es precisamente para darle confianza a los gobernados y certeza y cumplimiento a la Constitución, que en congruencia con sus postulados, el artículo 17 lo exige. Tribunales que imparten justicia pronta y expedita, confiable, con base en la experiencia de sus miembros.

Las materias deberán agruparse en grupos, de entrada en 4 que contemple la fiscal; la propiedad intelectual; comercio exterior y tratados internacionales; y la administrativa que vería de todas las demás áreas. Esa clasificación no deberá ser determinante, puesto que debería atenderse a las necesidades de cada región, donde quizá en algunas regiones con dos áreas baste, a saber la fiscal y la administrativa, pues es innegable que no todas las áreas son de relevancia pero sin dudas la materia fiscal es universal. En otras áreas sin embargo será necesario instaurar otras materias, para lograr una justicia eficaz.

Para subsanar el hecho de que existan asuntos en un área determinada pero que no cuenten con las autoridades jurisdiccionales para resolverlos, quedará siempre la alternativa de los juicios en línea, que han sido bien recibidos y con un reconocimiento ya internacional, al grado que es objeto de estudio en otros países, donde no nos sorprenda que en poco tiempo puedan instaurarse. De ese modo, las partes podrán presentar el escrito que inicie el contencioso en el órgano unitario para que éste a su vez, en caso de que por razones de especialización se vea imposibilitado en resolver el juicio, podrá enviar el asunto a través del sistema de los juicios en línea, ello aunado a que cada órgano unitario y Sala Regional deberá contar con el sistema de los juicios en línea para quienes opten por esa vía de solución.

Así pues, será necesario ampliar las facultades del Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, cuya labor además de las ya existentes, será proporcionar los medios necesarios para especializar y actualizar a los magistrados, jueces unitarios, secretarios de acuerdos y a todo el personal, permitiendo así una auténtica carrera jurisdiccional donde cualquiera pueda

aspirar a convertirse en Juez unitario, magistrado de Sala Regional o inclusive de la Sala Superior, dichos cargos deberán ser escalonados y no podrán llegar al último sin haber pasado por el primero. Un trabajo de escalafón que permita ir especializándose poco a poco, al tiempo que se elimina el nefasto sistema de elección a partir de las propuestas del presidente, que ha logrado que haya brillantes magistrados pero que también permite que se cuelen funcionarios que no tienen la menor idea de la labor de los funcionarios de la justicia administrativa.

Un Tribunal especializado como lo he expuesto constantemente, permitirá tener un tribunal que de cumplimiento al artículo 17 de nuestra Constitución Política y daría lugar a una discusión sin precedentes, para poder escindir de una vez y para siempre, a toda la materia administrativa del poder judicial entendido como tal, para tener un auténtico Tribunal Administrativo que conozca de toda la materia contenciosa administrativa; y abriría la puerta a una dualidad jurisdiccional que beneficie por supuesto a los gobernados, que son la razón principal, aunque constantemente se olvide, de la existencia y justificación del Estado y por supuesto de toda su estructura tanto jurídica como administrativa.

3.3. LA DUALIDAD JURISDICCIONAL: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus respectivas salas regionales como únicas instancias para dirimir controversias en materia fiscal.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo incorporó disposiciones jurídicas tendientes a mejorar el procedimiento administrativo, fortaleciendo además la competencia del Tribunal y, con todo ello, la plena jurisdicción, que garantiza la seguridad jurídica y la eficaz impartición de justicia.¹⁴⁴

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo dice al

¹⁴⁴ Cfr. MARTÍNEZ GODÍNEZ, María Concepción. *La Sentencia, sus efectos, su cumplimiento y la plena jurisdicción*, en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *A los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Tomo III (Recursos administrativos, Juicio Contencioso Administrativo y Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Servidores Públicos), México: Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo-TFJFA, 2006, p. 278

respecto en sus diversos artículos en las partes que nos interesa señalar:

ARTÍCULO 49.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

(...)

ARTÍCULO 50.- Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

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

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la

resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.

ARTÍCULO 50-A.- Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las demandas que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deberán contener como elementos mínimos los siguientes:

I. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado;

II. Determinar el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y

III. En los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deberán razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Pero estas sentencias que pueden ser tan brillantes, ven supeditado su contenido al Juicio de Amparo si el particular decide irse por el juicio de garantías o al recurso de Revisión que conocerá un Tribunal Colegiado de Circuito y del que no procede juicio ni recurso alguno. No habría tenido ningún caso entonces que los jueces puedan emitir sentencias e inclusive jurisprudencia brillante si no se va a aplicar en la práctica.

Acorde a lo que señala Ovalle Favela: *“sin la garantía de independencia, el juzgador no puede cumplir su misión fundamental de impartir justicia; deja de ser juez y se convierte en simple ejecutor de decisiones ajenas. Sin la garantía de autoridad, las resoluciones de los juzgadores devienen simples recomendaciones o sugerencias; y sin la garantía de responsabilidad, los actos de los juzgadores pueden ingresar, sin ningún obstáculo ni sanción, en el terreno de la arbitrariedad y de la corrupción.”*¹⁴⁵

La especialización nos va a permitir tener un Tribunal capaz de resolver sentencias favorables a la legalidad y más acorde a la realidad jurídica, lo que haría posible el cumplimiento de tener una justicia pronta y expedita, con un Tribunal cuyos jueces puedan poner en práctica la pericia adquirida tanto por la práctica como por la especialidad a la que se dedican.

Por ello es importante que para corregir los errores en que se incurrieron con la instauración de darle facultad a los Tribunales Colegiados de Circuito de conocer el recurso de revisión sobre las decisiones que en última instancia conozca el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe volver a tener vigencia el principio de cosa juzgada relativa con el que gozaban las sentencias

¹⁴⁵ OVALLE FAVELA, José. *La Administración de Justicia en México*, en OVALLE FAVELA, José. (coord.), *Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, México: UNAM-IIIJ, 2006, p. 272

de acuerdo a lo dispuesto por la Ley que da origen al Tribunal, es decir, la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

De entrada quiero proponer como una solución para lograr el cometido de que el Tribunal conozca de toda la materia administrativa en lo general y de la fiscal particularmente, la dualidad jurisdiccional. Suena un poco descabellado, pero ¿qué teoría no lo fue en algún momento?, la tesis misma de la división de poderes que tanto limita la actuación de los jueces administrativos me da la razón. Un Estado debe avanzar conforme a sus circunstancias, a sus necesidades. A la sociedad no le importa lo que digan las doctrinas sino como se van a resolver sus conflictos. Lograr el establecimiento de esta dualidad debe ser progresivo, pero no debe detenerse, inclusive me atrevo a asegurar que se han ido dando poco a poco las condiciones para lograrlo.

Tenemos frente a nosotros al más claro ejemplo, que es el que sirve de inspiración para dar origen a nuestro Tribunal y es el Consejo de Estado Francés, que comienza con la instauración de la llamada administración-juez, que fue transformándose y evolucionando hasta convertirse en un sistema de jurisdicción administrativa. De una justicia retenida donde se limitaba a proponer una solución al Jefe de Estado a un conflicto determinado, pasó a una justicia delegada con lo que logró una jurisdicción efectiva.

Lejos estamos de los tiempos en que el Consejo de Estado surgió como un frente que evitara la voracidad de los jueces judiciales. Hoy las razones distan mucho de aquellas, la dualidad jurisdiccional debe estar inmersa en nuestra cultura porque ello implicaría aprovechar la confianza que los gobernados y las autoridades mismas han confiado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. ¿Qué conviene al Estado y que esté acorde con esa división de poderes que tanto se defiende?

Existen dos hipótesis básicas o premisas sobre si es más conveniente el sistema anglosajón de la unidad jurisdiccional o el sistema francés y la dualidad jurisdiccional, para ello se dividen dos premisas básicas: la de la especialización o

separación de funciones y la de la independencia respectiva. Nos dice nuevamente Rosaslanda: “*Si se hace énfasis sobre la primera idea ella conduce a la unidad de jurisdicción que se realiza en el seno del poder judicial, el cual tiene el monopolio de la función jurisdiccional; ciertos autores franceses seducidos por ese resultado han, por esa razón, criticado al sistema francés de tribunales administrativos. Si por el contrario la idea de la independencia es colocada en el primer plano nos lleva a temer que la unidad de jurisdicción no comprometa la autonomía de la administración permitiendo al poder judicial criticar su acción, anular sus actos y pronunciar condenas contra ella.*”¹⁴⁶

La realidad, como ya lo mencionamos antes, es que ninguno de los dos sistemas tienen conflicto en su relación con el principio de la división de poderes, puesto que ambos responden a la realidad histórica y social determinada que así convino al Estado que la aplica.

Es necesario pues que para considerar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un verdadero órgano jurisdiccional, debe tener la suficiente autonomía respecto de la administración activa y del propio poder judicial, así como organizarse en una verdadera jurisdicción tanto horizontal como verticalmente. Para que haya verdaderamente una dualidad jurisdiccional, nos dice Martínez Rosaslanda que: “*es necesario que los tribunales especializados en el contencioso administrativo formen un orden jerarquizado coronado por un tribunal supremo independiente del tribunal supremo judicial*”¹⁴⁷, que en el caso de México es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este asunto lo analizaremos más adelante.

El que un Tribunal pueda ser considerado como tal, necesita gozar de profundo conocimiento en su campo de acción, autonomía plena para dictar sus fallos y para designar su presupuesto económico, independencia total de otros

¹⁴⁶ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El Contencioso Administrativo*, en *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México*, op. Cit. p. 37

¹⁴⁷ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El Contencioso Administrativo*, en *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México*, Tomo II, Ensayos II, México: TFF, 1982, p. 31

órganos que puedan afectar su labor o alterar sus funciones y facultades para ejecutar y hacer cumplir sus resoluciones, incluyendo las sanciones, inhabilitación y destitución de funcionarios, así como de poder iniciar procesos penales en contra de funcionarios que hayan obrado en perjuicio del particular o peor aun, para su propio beneficio .

Algo en lo que coincido plenamente con Iván Rueda es que: *“Es necesario reconocer absoluta definitividad a sus fallos –del Tribunal-, eliminando toda posibilidad de que sean revisados por el Poder Judicial de la Federación, excepto cuando esté en juego la calificación constitucional de alguna ley o la interpretación de un precepto del Código Supremo.”*¹⁴⁸

Lo anterior obligaría a reformar los artículos 103 y 107 de la Constitución así como de la Ley Reglamentaria de dichos artículos, a fin de que se limiten los alcances generales del juicio de garantías en cuanto a los fallos emitidos por los Tribunales de esa específica jurisdicción, de no ser así, siempre serán en última instancia los Tribunales del Poder Judicial los que resuelvan de los actos fiscales y también de las materias administrativas que competen al contencioso administrativo, que solo entorpecería y sería un obstáculo en la impartición de justicia.

Para lograr una jurisdicción eficaz, es necesario crear órganos unitarios que se ubiquen en las mismas zonas en que ya se encuentran las Salas Regionales, a efecto de que conozcan en primera instancia de los juicios promovidos, para que sean las Salas regionales, quienes tengan competencia para conocer de la revisión de los fallos en primera instancia. Dichas resoluciones no deberán ser para efectos, por lo que será necesario eliminar toda posibilidad de que pueda darse el caso. Así, la Sala Superior, tendrá facultad de atracción para asuntos de importancia y trascendencia o que medie cuestiones de constitucionalidad, la cual podrá hacer en conjunto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una primera etapa; por otra parte, será la única encargada de emitir jurisprudencia y

¹⁴⁸ RUEDA HEDUÁN, Iván. *Reestructuración del sistema contencioso-fiscal federal mexicano*, Loc. Cit.

uniformar los criterios de las Salas Regionales a fin de que pueda ser obligatoria para todos los órganos que conformen la jurisdicción contenciosa administrativa.

Al ser estos órganos los únicos en resolver controversias administrativas, será posible entonces que puedan ejecutar sus fallos como cualquier tribunal, con potestades suficientes para lograrlo. Establecer como ya lo dijimos, mecanismos que impidan que las autoridades o los particulares se libren de dar cumplimiento a lo ordenado en las sentencias. Contar con las garantías jurisdiccionales suficientes para asegurarse del desempeño efectivo y que esto conlleve a una auténtica función jurisdiccional.

Hay que darle las herramientas al Tribunal y sus respectivas salas, para que tengan la jurisdicción integral y absoluta para hacer cumplir sus determinaciones, facultarlo para que sustituya la voluntad de las autoridades que hayan emitido el acto que de origen al juicio, darle las herramientas necesarias para poder inclusive destituir al funcionario que se niegue a acatar la resolución o al que haya obrado de mala fe, otorgándole facultades que permitan iniciar procesos penales a quienes hayan incurrido en actos dolosos o para su propio beneficio que dé lugar a la prevaricación.

La dualidad jurisdiccional permitiría esta separación definitiva, lograría un mejor equilibrio en los sistemas de impartición de justicia y permitiría aliviarle al poder judicial de una carga de innecesaria como lo es el recurso de revisión y la jurisprudencia en materia administrativa. ¿En qué consiste esta dualidad jurisdiccional? Pues en la separación definitiva de la materia administrativa del poder judicial. Cortar el cordón umbilical que por años no ha permitido la maduración total y merecida del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecer una verdadera estructura jurídica que regule con suficiencia, eficacia y sencillez, la complejidad del contencioso administrativo, que permita la realidad de una justicia pronta y expedita, que dé el cumplimiento profundo de la instauración auténtica del Estado de Derecho.

3.4. LAS RESOLUCIONES DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO DEFINITIVAS E INATACABLES.

Vamos más allá de las propuestas que hemos hecho al respecto, para señalar que necesitamos un tribunal que conozca del contencioso administrativo de plena jurisdicción, de nulidad e inclusive de interpretación como un primer paso. No es un error esta postura puesto que existen ejemplos en el mundo de lo bien que funciona un Tribunal con tales características y cuyo ejemplo inmediato y en el cual basamos la creación de nuestro propio Tribunal, es precisamente el Consejo de Estado Francés. El Tribunal debería ser uno de los organismos de consulta obligada, tanto en el proceso de creación de leyes fiscales y administrativas, como en el de reforma, ya sea por adición, modificación o subrogación de las existentes.¹⁴⁹

En palabras de Castellanos Coutiño: “Valdría la pena ponderar que para hacer más pronta y expedita la impartición de justicia administrativa, que fueron entre otros, motivos que dieron origen a su creación (se dice, y se dice bien, justicia que no es pronta y expedita, no es justicia), que las resoluciones de sus órganos jurisdiccionales fuesen además de definitivas, terminales, salvaguardando la posibilidad de su impugnación a través del juicio de amparo cuando contuvieran violaciones de garantías.”¹⁵⁰

Con las reformas a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en el Artículo 57 se señala la obligatoriedad de las autoridades demandadas y las relacionadas al cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Para dar mayor énfasis a lo anterior, el artículo 52, ya comentado con anterioridad, nos da una mayor claridad sobre la forma y los plazos en que debe darse el cumplimiento de dicha obligatoriedad, al

¹⁴⁹ Cfr. ARREOLA ORTIZ, Leopoldo. *El Tribunal Fiscal de la Federación y los obstáculos en su impartición de justicia*, en *Tribunal Fiscal de la Federación*, 50 Años. Tomo VI, México: TFF, p.42

¹⁵⁰ CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. *Los Tribunales Administrativos*, en: FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. (coord.), *Contencioso Administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, op.cit. p. 66

señalar que además de una declaratoria de nulidad, se puede dar una declaratoria de nulidad para efectos; declarar la nulidad y además reconocer un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa, lo que se ha dado en llamar sentencia de condena y también declarar la nulidad restituyendo al actor el goce de los derechos afectados.¹⁵¹

Pese a que las reformas introducidas han logrado darle mayor jurisdicción al tribunal para que pueda hacer efectivas sus sentencias, en la práctica no es aun una realidad 100 por ciento materializada. Hacen falta muchos ajustes para que la definitividad de las sentencias sean cumplidas a cabalidad. Y ello solo será posible cuando el Tribunal tenga los mecanismos suficientes para ello y cuando se desprenda totalmente del poder judicial. Y es que esa subordinación no queda únicamente en el Juicio de Amparo ni en el Recurso de Revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Otro factor que subordina a los tribunales administrativos al poder judicial federal, es precisamente a través de la jurisprudencia. Así lo establece el párrafo décimo del artículo 94 de la Constitución Federal, que señala:

Artículo 94. ...

*La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito (**sic**) sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.*

...¹⁵²

El legislador estableció así, en el primer párrafo del artículo 192, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de

¹⁵¹ Cfr. OLMOS JASSO, María Teresa. *Cumplimiento de las Sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, en: *Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, núm. 3, México: TFJFA, 2010, p. 22

¹⁵² El paréntesis es propio.

los Estados Unidos Mexicanos, que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Pero no conforme con eso, trascendió sus facultades y fue más allá en el artículo que sigue del mismo ordenamiento y que señala:

Artículo 193. La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

El hecho de que exista esta subordinación de los tribunales administrativos a la jurisdicción del Poder Judicial de la Federación, se debe en parte al monopolio que ejerce y particularmente a la división de poderes tan vapuleada en los últimos años. El Poder Judicial no monopoliza la justicia por gusto, lo hace porque la doctrina así se lo enseñó durante siglos, a pesar de no estar acorde a nuestra realidad jurídica ni a nuestra cultura.

Pero en ese sentido nuestro país es muy noble, tenemos influencia jurídica anglosajona, francesa, sueca inclusive. Traemos figuras jurídicas a nuestra realidad y las adaptamos a nuestra circunstancia, algunas las mejoramos, otras no tanto pero continúan y no pierden vigencia.

En el caso del Contencioso Administrativo, no ha terminado de consolidarse como una jurisdicción distinta del poder judicial, antes siguen por ahí algunas voces existentes que exigen o sugieren en el mejor de los casos, que se incorpore a tal órgano de justicia a la jurisdicción del poder judicial, lo cual ya no solo es incongruente por el tiempo que lleva el tribunal sino imposible por la especialización que ha adquirido el TFJFA a lo largo de todos estos años.

La intervención del poder judicial al campo de competencia administrativa, no está únicamente como órgano revisor de las sentencias que emite el Tribunal o las Salas Regionales sino también en la exigencia de que se debe acatar la jurisprudencia que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito. Como lo ha señalado Castellanos: *“El legislador ordinario, sin fundamento constitucional, se excedió en el ejercicio de sus facultades al obligar a los organismos jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial de la Federación aplicar disposiciones jurisprudenciales, propias, como ya se expresó, de los tribunales que lo conforman. Por otra parte, no tendrían sentido que los poderes legislativos competentes facultaran a los tribunales administrativos que instituyen a formular su propia jurisprudencia.”*¹⁵³

3.4.1. La jurisprudencia del TFJFA.

En el juicio contencioso administrativo, en su regulación a partir del Decreto del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1º de enero de 1983, publicado en el Diario oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, se introdujo un precepto legal que no solo establece obligatoriedad de la jurisprudencia, sino que sanciona su incumplimiento.¹⁵⁴

Actualmente, el Tribunal tienen también su propia jurisprudencia, regulada en el Título V de la Ley Federal de Contencioso Administrativo. Las tesis

¹⁵³ CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. *Los Tribunales Administrativos*, en: FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. (coord.), *Contencioso Administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Op .Cit.* p. 67

¹⁵⁴ Cfr. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *La Jurisprudencia en el Juicio Contencioso Administrativo*, en: *Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, núm. 4, Año II, México: TFJFA, 2010, p. 8

sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituyen precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal, que es el medio de publicación de dichas resoluciones. También constituyen precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista.

En el caso de las Salas y los Magistrados Instructores de un Juicio en la vía Sumaria pueden apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan de los mismos, ello me parece debería ser aplicable para todos. La jurisprudencia debe ser de observancia general entre los jueces pertenecientes al Contencioso Administrativo, pero si se apartan de los criterios en ella señalada, que sea siempre en beneficio del particular antes que de la autoridad.

Para que se considere jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior debe aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario. El mismo caso se da por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario. En el caso de contradicción de sentencias, interlocutorias o definitivas, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, pueden denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno cuya resolución sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

El Pleno puede suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal. Las Secciones de la Sala Superior pueden apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro

Magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación, en este caso debe publicarse en la revista del Tribunal.

Los magistrados de la Sala Superior pueden proponer al Pleno que suspenda su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales pueden también proponer la suspensión expresando al Presidente del Tribunal los razonamientos que sustenten la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del Pleno.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitera el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de Sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie. En este caso, el Presidente del Tribunal lo informará al Pleno para que éste ordene su publicación.

Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal. Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los Magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia.

3.4.2. *Jurisprudencia efectiva y única del Tribunal.*

La obligatoriedad de la jurisprudencia de la Sala Superior de toda la materia administrativa, no sólo de las autoridades jurisdiccionales sino de las mismas dependencias que formen parte de la Administración Pública y la escisión definitiva de la jurisprudencia en las materias administrativas por parte del poder judicial, de forma gradual, deben ser parte de considerar las resoluciones del

Tribunal como definitivas e inatacables, pues sería la última instancia en conocer de la materia administrativa como lo hemos señalado en el apartado anterior. Lo primero sería abandonar la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados y con el tiempo, de toda la jurisprudencia judicial.

La Sala también conocería de la revisión nuevamente, que le fue negada por el artículo 104 fracción III de la Constitución y dada a los Tribunales Colegiados de Circuito. Establecerían mecanismos que permitan brindar algún tipo de orientación mediante la figura del Contencioso de Interpretación, lo que disminuiría notablemente la carga laboral y el rezago que siempre se forma con el paso de los años.

Pero algo que debe ser de suma importancia, es que la jurisprudencia de nuestro Tribunal, debe establecer sus criterios interpretativos respecto de una disposición legal vigente, así como subsanar algunas lagunas legislativas de las leyes en las materias que le competen, con la autonomía plena, sin sujetarse a la jurisprudencia formulada por el Poder Judicial de la Federación. Ello evitaría una interpretación innecesaria de uno y otro órgano y se dejaría en manos de los peritos en la materia para que resuelvan con base en sus criterios y conocimientos, para dar cumplimiento a la ley de una justicia pronta y expedita.

Es necesario también contar con un recurso que permita que cuando el juzgador no aplique una jurisprudencia que cause un grave perjuicio o altere el contenido esencial de la sentencia, pueda controvertir dicha violación y reestablecer la aplicación de la jurisprudencia omitida o violada, sin sancionar al juez, puesto que ello alteraría sustancialmente la autonomía constitucional del juzgador, siempre que la omisión sea sin dolo comprobable.

Por otra parte las autoridades administrativas también estarían obligadas al cumplimiento de las jurisprudencias, y el solo hecho de que un particular pueda invocarla para que una resolución le sea favorable, baste con que la autoridad constate que dicha jurisprudencia es válida y vigente para que no haya necesidad de recurrir al juicio. Ello liberaría también de una gran carga de trabajo al Tribunal,

satisfaría a las partes involucradas en un posible juicio contencioso y se evitarían juicios innecesarios por desconocimiento de la ley.

3.5. REFORMAS A LAS LEYES RESPECTIVAS.

Un distinguido profesor de la facultad, Ignacio Galindo Garfias, nos dijo alguna vez en clase que para conseguir un Estado como el que la mayoría anhela, eficaz, eficiente, completo, pleno, con total respeto a los derechos humanos y con la consigna de proporcionar las condiciones necesarias de lograr una sociedad con un Estado justo, lo que necesitábamos reformar era al hombre y no las leyes.

Coincido plenamente con él y considero que la educación es el arma primordial de una sociedad y es labor del Estado proporcionar las condiciones necesarias para lograrlo. Pero lograr eso en el corto plazo no es posible, y los constantes avances en la vida social, demandan un Estado que cumpla con el cometido para el que fue creado. Por ello es necesario que se reformen las leyes en materia administrativa de manera paulatina, para lograr un auténtico Estado de Derecho, la reforma primordial debe versar sobre la derogación de la fracción III del artículo 104 de nuestra Constitución, que debería ir de la manera siguiente.

3.5.1. *Exposición de Motivos.*

La justificación de la existencia del Estado se basa precisamente en garantizar a los gobernados la aplicación de la ley sin distinción alguna, donde las autoridades son los primeros en encuadrar su actuación en el respeto a su marco jurídico aplicable.

El Estado actualmente, padece de la falta de credibilidad ciudadana y es constantemente repudiado por gran parte del sector de la población. Lo vemos todos los días en los distintos medios de comunicación, todas las voces desde distintas perspectivas y enfoques tienen algo que criticarle al funcionamiento del gobierno actual, particularmente a sus funcionarios. Sabemos sin embargo que el Estado es un mal necesario, y que para estar siempre a la vanguardia necesita

renovarse constantemente.

Las reformas buscan estar acordes con la realidad actual, pero tenemos un marco jurídico extenso que cae en la ambigüedad, redundancia y contradicción en muchas ocasiones. La materia administrativa en general y la fiscal en particular no se salvan de dicho galimatías legislativo, donde se dice mucho pero se hace poco, donde se hacen muchas leyes pero pocas tienen aplicabilidad, donde hay mucha materia pero poca sustancia.

Nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha madurado mucho con el paso de los años, es capaz hoy por hoy, de satisfacer las demandas de quienes acuden a él con el objeto de resolver un conflicto. El Tribunal cuenta con el reconocimiento no solo de las partes que han intervenido en asuntos contenciosos, sino de instancias nacionales e internacionales que han visto en él, una institución ejemplar. El Tribunal ha innovado constantemente, ahora con los juicios en línea, que a muchos abogados tradicionales ha causado conflictos pero que poco a poco van adentrándose en ese mundo, y ahora tribunales de otros países miran con interés y estudian de cerca su aplicación y el proceso ágil que representa.

Así pues, con esa confianza que se le tiene a nuestro Tribunal, es momento de entender que como juzgadores que son, los magistrados del Tribunal y de sus respectivas salas regionales, gozan de la presunción de legalidad en sus resoluciones, la cual es *condicio sine qua non* para garantizar sus sentencias, pues tal presunción se da en el entendido de que son siempre apegadas a derecho. Lo anterior, provoca que cuando los particulares que ven afectados sus derechos por un acto o resolución de una autoridad administrativa, ejerzan acciones de defensa legal como el juicio de nulidad, en donde el juzgador, una vez que valore las pruebas proporcionadas y escuchadas a las partes, emita una decisión que resuelve en definitiva la controversia planteada.

Resulta pues increíble, que si la sentencia es apegada a derecho y resuelta por peritos en la materia como lo son los Tribunales especializados en materia

contenciosa, y por ello un particular obtenga una sentencia favorable al demostrar el perjuicio que le causa tal acto o resolución de una autoridad administrativa, se le otorgue a la autoridad la posibilidad de acudir a una nueva instancia para defender una supuesta legalidad de sus resoluciones cuando el juzgador ya analizó y resolvió sobre la ilegalidad de la misma.¹⁵⁵

Es claro pues que el recurso de revisión debe desaparecer. Es un recurso injusto para los particulares puesto que no tiene una participación formal o activa en el mismo, sólo puede adherirse a él, con los argumentos que considere válidos, pero si dicho recurso le resulta adverso, queda impedido para interponer juicio de amparo cuando se discuta una disposición que se estime inconstitucional o violatorio de derechos humanos, puesto que no admite recurso alguno en su contra.

Pero la razón por la cual se hace necesaria su desaparición va más allá. Las autoridades, deben encuadrar sus decisiones en un fundamento legal. Un funcionario no puede ir más allá de lo que la Ley le obliga, contrario al particular que todo lo que no le sea prohibido por ley, le está permitido. Bajo ese argumento, las autoridades administrativas encuadran su actuación en un marco jurídico que le es aplicable. Sus decisiones deben estar acorde a lo que le señalan las leyes. Cuando esa actuación recae sobre un particular y éste considera que tal autoridad hace actos o emite resoluciones que violan sus derechos, tiene la facultad de acudir a un Tribunal a que un juzgador le resuelva. Pero la autoridad, que encuadra su actuación en la ley, tiene ventaja clara sobre el particular, que está obligado a demostrar los fundamentos en los que se basa para acudir a un juicio. Y tiene ventaja porque previamente fundó y motivo el acto de molestia que origina que el particular acuda al juicio. Lo lógico es que tal autoridad, una vez que ha presentado la documentación respectiva y las razones que lo llevaron a tomar tal decisión, en caso de que el juzgador demuestre que hubo una ilegalidad, acepte el

¹⁵⁵ Cfr. ORTIZ HIDALGO, Luis. *El Juicio Contencioso Administrativo a la luz del artículo 17 Constitucional*, en: *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, Núm. 12, año V, México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1982, enero del 2002, p. 192

resultado sin necesidad de impugnarlo.

El permitir que una autoridad tenga un recurso para poder controvertir una decisión jurisdiccional, pervierte el juicio. Y lo pervierte porque la autoridad entonces no está actuando conforme a derecho, al enfrentar una sentencia que le fue adversa y donde el juzgador ha señalado con base en las leyes aplicables porqué tal acto es considerado ilegal.

Es menester pues, darle a nuestro querido Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las herramientas necesarias para que paulatinamente se convierta en un Tribunal que conozca de toda la materia administrativa. Y para lograr eso es importante hacer modificaciones importantes a diversas Leyes tanto procesales como adjetivas, empezando por el artículo 104 Constitucional, fracción III para quedar como sigue:

Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

...

III. *Derogado*

...

Una reforma de esta magnitud, abriría la puerta para legislar paulatinamente en busca de la transformación total en el sistema de impartición de justicia de nuestro país. Abrir esa puerta hacia una dualidad jurisdiccional en donde lo que debe prevalecer es la garantía de que la ciudadanía vive en un auténtico Estado de Derecho donde las autoridades dan cabal cumplimiento a las leyes vigentes, predicar con el ejemplo.

3.5.2. Consideraciones Finales.

Nos dice González Parás: *“En la historia de México brillan por su trascendencia para la consolidación del Estado de Derecho, las instituciones procesales cuyo objeto es el control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos, entre las cuales destacan el amparo y el contencioso*

*administrativo. El primero es el más antiguo y ha sido reconocido internacionalmente como un medio genuino de defensa del particular con el que se reclaman violaciones a la Constitución por actos de autoridad y, el segundo es un medio de defensa con el que se impugnan de manera directa violaciones a la ley derivadas de actos de autoridades administrativas.”*¹⁵⁶ No hay lugar para la ambigüedad. Han podido convivir juntos a lo largo de poco más de 75 años. Sin embargo, el contencioso es más antiguo en el mundo, llegó tarde a México, como suele suceder con muchos de los avances importantes. Hay que darle el reconocimiento que merece. Hay que respetar su trayectoria y su instauración, con las atribuciones con las que nació. Hay que reformar nuestro sistema jurídico para reencauzar al contencioso tal como fue concebido desde su nacimiento.

La reforma debe iniciar precisamente con la Constitución, pues es en ella en donde se establecen las decisiones políticas fundamentales que habrán de regir la vida del país y las condiciones en las que se desenvuelva el gobierno elegido democráticamente, lo que sea que eso signifique. Y ello debe ser el parte-aguas de una reforma integral que permita la transición definitiva a la dualidad jurisdiccional que necesitamos.

La reforma Constitucional eliminaría el incongruente recurso de revisión dado a las autoridades, ello podría tener como consecuencia la reforma anhelada, crear una primera instancia por jueces unitarios, dejar a las salas regionales la revisión de las decisiones de la primera instancia en un recurso de apelación o revisión, ambos basados en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal que tendría entre otras funciones, la emisión de jurisprudencia, la atracción de asuntos relevantes por su trascendencia e impacto en la sociedad o porque contiene elementos que lleven a una controversia jurídica destacada; colaboración con los órganos que componen a la Administración Pública para la toma de decisiones en las que la autoridad dude de su legalidad, colaboración en

¹⁵⁶ GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad. *El Contencioso Administrativo Federal a setenta años de su instauración*, en: *A los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Tomo I (Ensayos en materia general), México: Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo-TFJFA, 2006, p. 60

la creación de leyes en materia administrativa que permita leyes más coherentes, lo que evitaría una gran cantidad de juicios y sobre todo, velar por la ejecución de las sentencias que han sido dictadas por ella misma o alguno de sus órganos.

Así mismo, se devuelve la esencia del Contencioso Administrativo y se evita que las autoridades tengan un poder inusitado otorgado por un recurso como el de revisión, para que los particulares acudan con confianza al tribunal, a resolver sus controversias con la garantía de que tendrán una sentencia justa y apegada a la legalidad en ese anhelado Estado de Derecho.

Resumo lo anterior en los siguientes puntos sobre los cuales versa mi propuesta:

1. Eliminación del Recurso de revisión que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito. Basta con el recurso de apelación o un nuevo recurso de revisión que podrá ser interpuesto por ambas partes en una segunda y última instancia dentro de la misma jurisdicción .
2. Autonomía total del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conlleve a una auténtica justicia de plena jurisdicción en la cual pueda imponer sanciones y tenga todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento total de sus resoluciones.
3. Selección de Magistrados, basado en un control que permita que lleguen los mejor preparados y no los amigos del presidente o de los senadores, así como la instauración de una carrera judicial efectiva.
4. Escisión total, tanto del poder judicial como del poder ejecutivo, que no dependa de ninguno, que pueda ser considerado un nuevo orden jurisdiccional a partir de la dualidad jurisdiccional.
5. Intervención en la creación de leyes para mejorar aquellas relativas a la materia administrativa, particularmente la fiscal, que permita evitar juicios futuros por una mala redacción en las normas.

Ello se daría a partir de lo que ya señalamos con anterioridad: ***La doble jurisdicción, La especialización*** de los magistrados que forman parte del TFJFA y de sus respectivas salas regionales y ***La obligatoriedad de la jurisprudencia de la Sala Superior de toda la materia administrativa, tanto a magistrados como a las autoridades administrativas.***

Conclusiones.

La excelencia moral es resultado del hábito. Nos volvemos justos realizando actos de justicia; templados, realizando actos de templanza; valientes, realizando actos de valentía.

Aristóteles

Hace falta mucho por construir para conseguir lo que aquí planteo, pero considero que con voluntad puede conseguir cualquier cosa que se proponga, los acuerdos en estos tiempos legislativos son primordiales si en verdad se busca el mejoramiento de la impartición de justicia que permita el total apego al Estado de Derecho, que es el fin máximo del gobierno. Por ello pues, he llegado a las conclusiones siguientes:

PRIMERA. Hasta antes de 1936 no había en México, una auténtica jurisdicción contenciosa administrativa, a pesar de los intentos realizados por Teodosio Lares a partir de su Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, conocida entonces como Ley Lares.

SEGUNDA. Con el arribo de Cárdenas a la presidencia, es creada la Ley de Justicia Fiscal por Alfonso Cortina Gutiérrez, Antonio Carrillo Flores y Manuel Sánchez Cuén a partir de una invitación hecha por Narciso Bassols. Dicha Ley fue publicada el 31 de agosto de 1936 y entró en vigor el 1 de enero de 1937. Proponía la creación de un Órgano Autónomo no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, con la intención de corregir los errores de la Administración a través de un procedimiento cuya sentencia pudiera impugnarse en la Vía del Amparo.

TERCERA. El Contencioso Administrativo en su más pura concepción, rompe con la tradición judicialista, pues es un mecanismo jurisdiccional que resuelve las controversias surgidas entre la administración pública y los particulares sin la intervención del poder judicial. Esto es así debido a que surge por la desconfianza

que se le tenía a los jueces de dicho poder. Estos tribunales son ubicados en la esfera del poder Ejecutivo, aunque no le pertenecen, y deben estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Así surge la dualidad jurisdiccional lo que provocó que se pensara que esto violaba el principio de la división de poderes.

CUARTA. El Contencioso Administrativo sin embargo, no viola el principio de la división de poderes según la visión francesa, sino que al contrario, es garante del mismo. En realidad esto obedece a la situación histórica de cada país en particular, no es posible hacer una interpretación rigurosa de tal principio.

QUINTA. El Tribunal que surgió en México, y que llevó por nombre Tribunal Fiscal de la Federación nace por inspiración del Consejo de Estado Francés, sin embargo trata de adecuarse a nuestro sistema jurídico a partir de una interpretación rigurosa de la Constitución y de la teoría de la División de Poderes, por lo que no tardan en surgir voces que están en contra de su instauración alegando su inconstitucionalidad, basados en los estudios que hicieron en su momento Jacinto Pallares e Ignacio L. Vallarta. Ello ha generado que desde su origen, tenga limitaciones que han frenado su desarrollo y le impiden madurar como auténtico Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SEXTA. Con el pretexto de darle constitucionalidad al Tribunal, mediante decreto del 16 de diciembre de 1946, se reformó el artículo 104 de la Constitución adicionando un segundo párrafo a la fracción primera para darle competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Recurso de Revisión, que surge mediante decreto del 31 de diciembre del mismo año.

SÉPTIMA. Luego de una serie de reformas que han aumentado su campo de competencia, se cambia la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que su competencia ya abarcaba la mayor parte de la materia administrativa, gracias al prestigio que ha ido ganando con el paso del tiempo.

OCTAVA. El desarrollo del Contencioso Administrativo en México a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha evolucionado de tal forma que ahora es considerado un Tribunal de plena jurisdicción cuando en su nacimiento surgió como de simple anulación, con todo y la posibilidad de ejecutar sus fallos, pero preservando el famoso recurso de revisión.

NOVENA. El Tribunal en su nacimiento poseía el principio de cosa juzgada relativa, al no permitir que las autoridades tuvieran acceso a un recurso que contravenga las decisiones del tribunal, dejando a salvo el derecho de los particulares de interponer juicio de amparo.

DÉCIMA. Con el surgimiento del recurso de revisión fiscal otorgado para su conocimiento a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debilita el actuar del Tribunal Fiscal y se pierde esa seguridad que tenía el particular, así mismo aumenta el tiempo en que se obtiene una resolución que puede alterar las decisiones del Tribunal y aumenta también la carga de trabajo a la Suprema Corte.

DÉCIMA PRIMERA. Para aligerar la carga de trabajo que ya tenía la Corte, se eliminan el recurso de revisión que conocía la Sala Superior del Tribunal y el recurso de revisión fiscal que resolvía la Segunda Sala de la Suprema Corte, para dar paso a un nuevo recurso llamado de Revisión y del que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito

DÉCIMA SEGUNDA. El recurso de revisión deja sin la posibilidad a los particulares para recurrir las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

DÉCIMA TERCERA. El recurso de revisión establecido en el artículo 104 de la Constitución ahora en la fracción tercera, es contradictorio respecto del artículo 103 del mismo ordenamiento, pues mientras el primero niega recurso alguno sobre la resolución del recurso de revisión, el segundo otorga el derecho constitucional de acudir al juicio de amparo.

DÉCIMA CUARTA. Toda esa falta de precisión jurídica ha evidenciado que es necesario otorgar una verdadera autonomía al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con la finalidad de dar cumplimiento al artículo 17 de nuestra Constitución.

DÉCIMA QUINTA. Para lograr lo anterior es necesario partir de 3 factores fundamentales:

1. La necesidad de establecer una dualidad jurisdiccional que permita la separación definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial para un sano y mejor funcionamiento;
2. La especialización de los magistrados del tribunal y el personal del mismo tanto horizontal como verticalmente, que permita magistrados mejor preparados y especializados, así como jerarquizarlo verticalmente para convertirlo en una auténtica jurisdicción y;
3. El establecimiento de la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal como obligatoria para todo el poder administrativo incluyendo a las autoridades no judiciales, así como separar la misma del poder judicial, ya que se constituye como tribunal especializado.

DÉCIMA SEXTA. Se presume que las autoridades administrativas encuadran sus decisiones en un fundamento legal que es vigente y aplicable, por lo que sus decisiones deben estar acorde a las normas jurídicas, por lo que cuando un particular considera que tal actuación violenta la legislación vigente, tiene el derecho de acudir al Tribunal, obligado a demostrar los fundamentos en los que se basa para acudir a un juicio, para que dicho Tribunal resuelva sobre tal contencioso.

DÉCIMA SÉPTIMA. Así, dado que el Tribunal resolverá sobre la legalidad de los actos de tal autoridad, que previamente fundó y motivo el acto de molestia que originó que el particular acudiera al juicio, en caso de que tal resolución le sea adversa a la autoridad, no deberá existir la posibilidad de que ésta acuda a un juicio para corregir su mal actuar, independientemente de que lo hiciera por dolo, error o mala fe. Lo lógico es que tal autoridad, una vez que ha presentado la documentación respectiva y las razones que lo llevaron a tomar tal decisión, en caso de que el juzgador considere que hubo ilegalidad en el acto o resolución, no debe tener otra forma de impugnarlo.

DÉCIMA OCTAVA. Por lo antes expuesto, debe desaparecer el recurso de revisión del que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito y reestablecer un recurso de revisión o apelación que conozcan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sin la intervención del poder judicial.

DÉCIMA NOVENA. Esta eliminación de dicho recurso dejaría a salvo la interposición del juicio de amparo cuando el particular considere que hubo violaciones en el procedimiento o a sus derechos humanos, lográndose así una verdadera equidad procesal.

VIGÉSIMA. Aunque el contencioso administrativo y el juicio de amparo no son contradictorios entre sí, sino que se complementan, ya que garantizan el Estado de Derecho, es necesario que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenga total independencia y que sus jurisprudencias sean obligatorias para la autoridad administrativa federal.

Fuentes de Consulta.

Bibliografía básica:

AGUILAR ORTIZ, Germán. *Efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su cumplimiento*, en *Tribunal Fiscal de la Federación*. 50 Años. Tomo VI, México: TFF.

AGUIRRE PANGBURN, Rubén. *Los Tribunales de Justicia Administrativa*, en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo VI, México: Tribunal Fiscal de la Federación, 1997

ARAIZA VELÁZQUEZ, Jaime. *Importancia de lo Contencioso Administrativo para el gobernado, La seguridad jurídica*, en: **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.** *Contencioso Administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México: UNAM-IIJ, 2007

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. *El Artículo 49 Constitucional ante la moderna concepción de la división de poderes.* Comentario jurídico en: **NUUESTRA CONSTITUCIÓN, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano**, cuaderno 16: *De la división de poderes y del poder legislativo, artículos 49 y 50*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana - Secretaría de Gobernación, 1990

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo. *El Tribunal Fiscal de la Federación y los obstáculos en su impartición de justicia*, en *Tribunal Fiscal de la Federación*, 50 Años. Tomo VI, México: TFF

_____, *La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación*, en *Tribunal Fiscal de la Federación: 45 años al Servicio de México*, Tomo II, México: TFF, 1982

CALDERÓN MARTÍNEZ, Martha Gladis. *Contencioso de Interpretación, Innovación rectora de cara al siglo XXI*, en Revista **PRAXIS** de la Justicia Fiscal y Administrativa, Núm. 2, México: Instituto de Estudios Sobre Justicia Fiscal y Administrativa, TFJFA, 2010.

CAMBERO QUEZADA, Guillermo. *Derecho Administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa*, en *Letras Jurídicas*, Revista electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara, número 3, 2006, disponible para descarga se en <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/revista-numero-03-otono-septiembre-2006-marzo-de-2007?download=34> consultado el 15 de noviembre de 2012.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª edición, México: Porrúa, 1973

_____, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, actualizado con el título: *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª edición, México: Porrúa, 1973

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. *Los Tribunales Administrativos*, en: FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. (coord.), *Contencioso Administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*, colección de ensayos jurídicos, México: Themis, 1993

_____, *Ciencia Financiera y Derecho Tributario*, México: TFF, 1981

- FERNÁNDEZ RUIZ**, Jorge. (coord.) **Contencioso Administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados**, México: UNAM-IIJ, 2007
- FARÍAS MATA**, Luis H. **El Consejo de Estado Francés: Juez de la Administración Pública y garante de la continuidad revolucionaria**, en: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, No. 78, Venezuela: Universidad Central.
- FRAGA**, Gabino. **Derecho Administrativo**, México: Porrúa, 1934.
- GARCÍA CÁCERES**, Jorge Alberto. **La especialización de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, en *A los LXX Años de la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tomo II (cuestiones constitucionales, control de legalidad de los actos de la Administración Pública y nuevas perspectivas para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), México: TFJFA, 2006
- GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo. **Revolución francesa y Administración Contemporánea**, 4ª edición, Madrid: Civitas, 1998
- GÓNGORA PIMENTEL**, Genaro. **Introducción al Estudio del Juicio de Amparo**, 10ª edición, México: Porrúa, 2004
- GONZÁLEZ HERMOSILLO FARÍAS**, Óscar. **El Tribunal Fiscal de la Federación Antecedentes en la Colonia**, en: *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años al Servicio de México*, México: Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo III, 1982
- GONZÁLEZ PARÁS**, José Natividad. **El Contencioso Administrativo Federal a setenta años de su instauración**, en: *A los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Tomo I (Ensayos en materia general), México: Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo-TFJFA, 2006
- HEDUÁN VIRUÉS**, Dolores. **Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación**, México: Compañía Editorial Continental, 1961

_____, ***Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación***, México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971

LANDEROS ÁLAMO, Francisco. ***Semblanza del Tribunal Fiscal de la Federación y de sus Primeros Integrantes***, en ***Tribunal Fiscal de la Federación: 45 años al Servicio de México***, Tomo II, México: TFF, 1982

LARES, Teodosio. ***Lecciones de Derecho Administrativo***, dadas en el Ateneo Mexicano, México: UNAM, 1978, conforme a la primera edición de 1852 de la Imprenta de Ignacio Cumplido

MALPICA DE LA MADRID, Luis. ***La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano: La Apertura del Modelo de Desarrollo de México***, México: Limusa, 2002

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. ***Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano***, 14ª edición actualizada, México: Porrúa, 1999

_____, ***De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad***, 14a edición, México: Porrúa, 2009

MARTÍNEZ GODÍNEZ, María Concepción. ***La Sentencia, sus efectos, su cumplimiento y la plena jurisdicción***, en ***Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal***, Tomo III (Recursos administrativos, Juicio Contencioso Administrativo y Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Servidores Públicos), México: Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo-TFJFA, 2006

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. ***El fundamento constitucional de la jurisdicción administrativa***, en la colección: ***Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal***, México: RTFJFyA, Tomo III, 2001

- _____, ***El Contencioso Administrativo en México***, Tesis doctoral, México: Universidad Panamericana, 2010
- _____, ***Pensamiento de José López Portillo sobre la Justicia Administrativa***, en *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México*, Tomo I, Ensayos I, México: TFF, 1982
- _____, ***El Contencioso Administrativo***, en *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México*, Tomo II, Ensayos II, México: TFF, 1982
- _____, ***La Jurisprudencia en el Juicio Contencioso Administrativo***, en: ***Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa***, núm. 4, Año II, México: TFJFA, 2010.
- _____, y DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, ***Presentación sobre la Justicia Contencioso Administrativa en Europa***, en: ***Congreso Internacional de Justicia Administrativa***, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo III, México: Tribunal Fiscal de la Federación, 1997
- NAVA NEGRETE, Alfonso. ***Setenta Años del Tribunal Administrativo***, en: FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge.(coord.), ***Contencioso Administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados***, México: UNAM-IIJ, 2007.
- _____, ***Derecho Administrativo Mexicano***, 2a edición, Colección Popular 513, México: Fondo de Cultura Económica.
- OLMOS JASSO, Maria Teresa. ***Cumplimiento de las Sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa***, en: ***Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa***, núm. 3, México: TFJFA, 2010.
- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. ***Derecho Procesal Fiscal***, México: Porrúa, 2007

- ORTIZ HIDALGO, Luis.** *El Juicio Contencioso Administrativo a la luz del artículo 17 Constitucional*, en: *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, Núm. 12, año V, México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1982, enero del 2002.
- OVALLE FAVELA, José.** (coord.), *Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, México: UNAM-IIJ, 2006
- _____, *La Administración de Justicia en México*, en **OVALLE FAVELA, José.** (coord.), *Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, México: UNAM-IIJ, 2006
- _____, *Teoría General del Proceso*, 4ª edición, México: Oxford University Press, 2000.
- _____, *Derecho Procesal Civil*, 9ª edición, México: Oxford, 2009.
- PALLARES, Jacinto.** *El Poder Judicial o tratado completo de organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la República Mexicana*. México: TSJDF, 1992
- PONCE GÓMEZ, Francisco.** *Derecho Fiscal*, 11ª edición, México: Limusa, 2007.
- PORRAS Y LÓPEZ, Armando.** *Derecho Procesal Fiscal*, México: Textos Universitarios S.A., 1969
- RUEDA HEDUÁN, Iván.** *Reestructuración del sistema contencioso-fiscal federal mexicano*, en: *Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México*, Tomo II, Ensayos II, México: TFF, 1982
- _____, *Séptima Década de un Tribunal Ejemplar*, en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Tomo I (Ensayos en

materia general), México: Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo-TFJFA, 2006

TFJFA, A los LXX Años de la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomos I al VI, México: TFJFA, 2006.

_____, **De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, México: TFJFA, 2005.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Teoría de los Motivos, sección de sentencias 29/10/96, sentencia C-426 de 2003, consultado el día 4 de mayo del 2012, disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Jurisprudencia2003/accionnulidad001.htm> para su consulta.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomos I al VI, México: Tribunal Fiscal de la Federación, 1997

_____, **45 años al Servicio de México**, Varios Tomos, México: TFF, 1982

_____, **Tribunal Fiscal de la Federación. 50 Años**. Tomos I al VI, México: TFF.

VALLARTA, Ignacio L. Votos: Cuestiones Constitucionales, 6a. Edición, Tomo I, México: Porrúa, 2005, respecto a la primera edición de Imprenta de J. J. Terrazas, publicado en 1894.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia. Derecho Fiscal, México: Oxford, 2010.

Bibliografía complementaria.

- ARISTÓTELES**, *Ética Nicomaquea; Política*, 20a edición, México: Porrúa, 2004
- AZUELA GÜITRÓN**, Mariano. *El Tribunal Fiscal de la Federación*, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México: Universidad Iberoamericana, 1978
- BASAVE**, Agustín. *Mexicanidad y esquizofrenia : los dos rostros del MexiJano*, prólogo de Roger Bartra ; il. Sergio Hernández, Edición corregida y aumentada, México: Océano Exprés, 2011.
- BURGOA**, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 37a ed., México: Porrúa, 2004.
- CABRERA ACEVEDO**, Lucio. *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, [en línea], México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1987, [citado 12-09-2011], formato .pdf, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/999/17.pdf>, ISBN 968-6145-04-4
- CARPIZO**, Jorge. y **CARBONELL**, Miguel. *Derecho Constitucional*, México: Porrúa-UNAM, 2003
- COSÍO VILLEGAS**, Daniel (*et al*). *Historia Mínima de México*, 2a edición, México: El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2001.
- DE LA CUEVA**, Mario. *El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX*, tomo II, México: UNAM, 1951
- FIX ZAMUDIO**, Héctor, (*et al*), *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México: Porrúa-UNAM, 1999
- FLORIS MARGADANT**, Guillermo. *Derecho Romano*, México: Editorial Esfinge, 1974
- FRAGA**, Gabino. *Derecho Administrativo*, México: Porrúa, 1934.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. *La Justicia Tributaria en México*, México: Editorial Jus, 1992

HAMILTON, MADISON. JAY. *El Federalista*, México: FCE, 1998

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *NUESTRA CONSTITUCIÓN, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, cuaderno 16: *De la división de poderes y del poder legislativo, artículos 49 y 50*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Secretaría de Gobernación, 1990

LOCKE, Jhon. *Ensayo sobre el gobierno civil*, España: Ediciones Alba, 1987

MONRAZ SUSTAITA, César Alejandro. *El Federalismo como eje de la reforma hacendaria en México*, en **RÍOS GRANADOS, Gabriela** (coord). *Conceptos de Reforma Fiscal*, México: UNAM-IIJ, 2002

MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las Leyes*, 18ª edición, México: Porrúa, 2010.

RÍOS GRANADOS, Gabriela. (Coord.), *Conceptos de Reforma Fiscal*, México: IIJ-UNAM, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El Contrato Social / Discurso sobre las ciencias / Discurso sobre el origen de la desigualdad*, prólogo, traducción y notas de Mauro Armiño, México-España: Diana- Alianza Editorial, 2001.

VENEGAS TREJO, Fernando. *Apuntes del Curso de Derecho Constitucional I*, Ciudad Universitaria: Facultad de Derecho - UNAM, 2003, Inédito.

Hemerografía:

“Inició sus labores el Tribunal Fiscal”, *El Nacional*, Segunda Época, Año VIII, Tomo XV, No. 2758. México DF, viernes 1 de enero de 1937.

Letras Jurídicas, *Revista electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara*, disponible para su descarga en formato PDF: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/revista-numero-03-otono-septiembre-2006-marzo-de-2007?download=34>

Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Varios. México: Academia Mexicana de Derecho Fiscal.

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Venezuela: Universidad Central.

Revista PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa, Varios, Instituto de Estudios Sobre Justicia Fiscal y Administrativa, TFJFA.

Legislación.

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- II. Ley de Justicia Fiscal de 1936.
- III. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994
- IV. Código Fiscal de la Federación de 1938
- V. Código Fiscal de la Federación de 1966
- VI. Código Fiscal de la Federación de 1981
- VII. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967
- VIII. Segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978
- IX. Tercera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996
- X. Cuarta Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal del 2007

XI. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

XII. Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Cibergrafía.

1. <http://www.rae.es/rae.html>
2. <http://www.conseil-etat.fr>
3. <http://www.scjn.gob.mx>
4. <http://www.tfjfa.gob.mx>
5. <http://www.bibliojuridica.org>
6. <http://www.ordenjuridico.gob.mx>

Otras Fuentes.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, 22a edición, Dos Tomos, España: Espasa, 2001.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Carlos, *Iniciativa por la que se adiciona un párrafo segundo al artículo 64 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, presentada el 9 de enero del 2012, disponible para su consulta en: <http://www.diputadospan.mx/printUbi.asp?idNota=645588&nomMenu=1&nomSec=1>